

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 Błazejewska (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>

Wydanie drukowane jest podstawową wersją czasopisma

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (11)
2012



POZNAŃ 2012

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

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

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 978-83-232-2497-6
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. 16,75 Ark. druk. 17,125
DRUK I OPRAWA: ZAKŁAD GRAFICZNY UAM, UL. WIENIAWSKIEGO 1

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Pozyskiwanie biomasy z gruntów rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane aspekty prawne</i>	11
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Ubezpieczenie zdrowotne rolników</i>	31
IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Z problematyki ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich</i>	51
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością – wybrane aspekty prawne</i>	67
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie)	
<i>Regulacja stosunków handlowych pomiędzy podmiotami łańcucha dostaw żywności – rozwiązania polskie i włoskie</i>	87
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)	
<i>Wymogi bezpieczeństwa i higieny żywności w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie Unii Europejskiej</i>	115
MICHAŁ TREMPAŁA (Bydgoszcz)	
<i>Odpowiedzialność administracyjna sprzedawcy detalicznego za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego</i>	141

Nowości prawa unijnego i Wspólnej Polityki Rolnej

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, SEBASTIAN STĘPIEŃ (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)	
<i>Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość</i>	161

Prawo rolne za granicą

ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)

Ochrona kwalifikowanych nazw geograficznych. Propozycje interpretacyjne prezentowane w Hiszpanii i Unii Europejskiej 187

MICHAŁ MARCINKOWSKI (Poznań)

Geneza i ewolucja scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim 207

Prawo rolne w praktyce

ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)

Z prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych 221

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

Ángel Martínez Gutiérrez, *Nuevos títulos de protección de carácter comunitario para los vinos de calidad a propósito de la nueva OCM del vino*, Madrid 2011 (rec. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI) 243

„Jahrbuch des Agrarrechts”, Bd. 11, 2012, red. José Martínez (rec. ŁUKASZ SOKOŁOWSKI) 245

Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen, red. José Martínez, Nomos 2012 (rec. MARTA BUDZINOWSKA) 247

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI) 249

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente (opr. MICHAŁ WYJATEK) 254

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI) . 257

„Revue de droit rural” (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA) 260

„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ) 262

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

Wyrok TSUE z 25 października 2012 r. w sprawie C-592/11 – *Anssi Ketelä* (opr. Łukasz Sokołowski) 265

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

20th European Biomass Conference and Exhibition (KAMILA BŁAŻEJEWSKA) 271

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Production and harvesting of biomass from agricultural land and food security – selected legal aspects</i>	11
DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Sciences, Poland) <i>Farmers' health insurance</i>	31
IZABELA LIPIŃSKA (Poznań University of Life Sciences, Poland) <i>The insurance of agricultural crops and livestock</i>	51
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Materials and articles intended to come in contact with food – selected legal aspects</i>	67
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Kozminski University, Warsaw, Poland) <i>Regulation of commercial relationships between participants of a food supply chain – Italian and Polish solutions</i>	87
ANNA KAPALA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland) <i>Food hygiene and safety requirements in direct sale of agricultural produce in the European Union law</i>	115
MICHAŁ TREMPALA (Bydgoszcz, Poland) <i>Liability of a retailer before administrative courts for marketing a counterfeit or fake agricultural product</i>	141

New developments in the European Union law and Common Agricultural Policy

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, SEBASTIAN STĘPIEŃ (Poznań University of Economics, Poland) <i>Common Agricultural Policy – past experiences and the future</i>	161
--	-----

Agricultural law abroad

ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Univeristy of Jaén, Spain)	
<i>Protection of the qualified geographical designations. Interpretation proposals presented in Spain and the European Unions.....</i>	187
MICHAŁ MARCINKOWSKI (Poznań, Poland)	
<i>The origin and evolution of the consolidation of agricultural lands under German law</i>	207

Agricultural law in practice

ANETA SUCHOŃ (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>The legal issues of establishing and carrying economic activity by co-operative groups of agricultural producers</i>	221

II. LITERATURE REVIEW	243
------------------------------------	-----

III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	265
--	-----

IV. REPORTS AND INFORMATION	271
--	-----

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>La produzione di biomassa dai terreni agricoli e la sicurezza alimentare – aspetti giuridici scelti</i>	11
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia) <i>L'assicurazione sanitaria degli agricoltori</i>	31
IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia) <i>Della problematica delle assicurazioni delle colture agricole e del bestiame</i>	51
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>I materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari – aspetti giuridici scelti</i>	67
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Accademia di Leon Koźmiński di Varsavia, Polonia) <i>La regolazione dei rapporti commerciali tra i soggetti della catena di approvvigionamento alimentare – soluzioni polacche e italiane</i>	87
ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente di Breslavia, Polonia) <i>I requisiti di sicurezza e igiene degli alimenti riguardanti la vendita diretta dei prodotti agricoli nel diritto dell'Unione europea</i>	115
MICHAŁ TREMPALA (Bydgoszcz, Polonia) <i>La responsabilità amministrativa del venditore al dettaglio per aver immesso sul mercato un articolo agroalimentare adulterato</i>	141

Novità del diritto dell'Unione europea e della politica agricola comune

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, SEBASTIAN STĘPIEŃ (Università dell'Economia di Poznań, Polonia) <i>Politica agricola comune – esperienze e futuro</i>	161
---	-----

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Università di Jaén, Spagna)

La tutela delle denominazioni geografiche qualificate. Le proposte interpretative presentate in Spagna e nell'Unione europea 187

MICHAŁ MARCINKOWSKI (Poznań, Polonia)

Genesi e evoluzione di ricomposizione fondiaria nel diritto tedesco 207**Diritto agrario: aspetti particolari**

ANETA SUCHOŃ (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)

Delle questioni giuridiche di costituzione e svolgimento dell'attività da parte delle aggregazioni delle cooperative produttori agricoli 221**II. RASSEGNA DI LETTERATURA** 243**III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA** 265**IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI** 271

I. ARTYKUŁY

KAMILA BŁĄŻEJSKA

Pozyskiwanie biomasy z gruntów rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane aspekty prawne^{*}

1. Uwagi ogólne

Biomasa należy do najbardziej dostępnych i tanich odnawialnych źródeł energii. W Unii Europejskiej w najbliższych latach wielkość produkcji energii z biomasy powinna rosnąć, co można przypisać między innymi obowiązkowi wypełnienia celów zawartych w dyrektywie nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹. Z Krajowych Planów Działań, przedstawionych Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie UE, wynika, że do 2020 r. ponad połowa energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych będzie pochodzić z biomasy². Oznacza to, że do tego czasu 10% końcowego

^{*} Artykuł powstał w ramach projektu *Prawne aspekty produkcji i wykorzystania bioenergii*, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/01/N/HS5/04692.

¹ Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r. (dalej jako: dyrektywa nr 2009/28/WE).

² W 2020 r. energia z biomasy ma stanowić 19% energii elektrycznej i ponad 80% energii termicznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych w UE; zob. 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 ECN i Europejskiej Agencji Środowiska, listopad 2010, s. 21 i n.

zużycia energii brutto we wszystkich państwach członkowskich będzie pochodzić z tego źródła³.

Biomasa, poza tym, że jest łatwo dostępna (składa się na nią niemalże wszelka biodegradowalna materia pochodzenia rolniczego, leśnego lub z gospodarki komunalnej), stanowi też praktycznie jedyne odnawialne źródło energii, które można magazynować. Jest to bardzo istotna zaleta z punktu widzenia stabilności systemów energetycznych. Dodatkowo dzięki zjawisku akumulacji dwutlenku węgla, występującym w fazie wzrostu materii organicznej, biomasę uznaje się za alternatywę dla paliw kopalnych nie tylko ze względu na odnawialność zasobów, lecz także ze względu na ochronę klimatu. Jak zauważa P. Lattanzi, to właśnie dzięki tym licznym korzyściom społeczno-gospodarczym produkcję energii z biomasy w najbliższych latach rozwijać będą zarówno państwa bogate, jak i biedne⁴.

Na tym tle należy jednak odnotować, że pozytywne skutki wykorzystywania biomasy do celów energetycznych są dziś coraz częściej kwestionowane. Wątpliwości odnoszą się przede wszystkim do problematyki zmian użytkowania gruntów (ang. *land use change*, LUC), które mogą zagrażać podaży żywności, różnorodności biologicznej i ochronie klimatu. Wszystkie potencjalnie zagrożone dobra należą do dóbr o charakterze publicznym i stanowią przedmiot regulacji publicznoprawnej.

Dlatego przedmiotem opracowania są zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego (ang. *food security*) w kontekście wzrostu podaży energii ze źródeł odnawialnych, w tym zwłaszcza z biomasy rolniczej. Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytania, w jakim stopniu prawo UE uwzględnia wymogi bezpieczeństwa żywnościowego na tle zwiększonego popytu na biomasę oraz jak kwestie te powinny być uregulowane w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich.

Realizacja tak sformułowanego celu badań wymaga analizy unijnych aktów prawnych regulujących kwestie bezpieczeństwa żywnościowego

³ Prawodawca unijny definiuje biomasę jako ulegającą biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych działów przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich (art. 2 lit. e dyrektywy nr 2009/28/WE).

⁴ P. Lattanzi, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, w: M. D'Addezio (red.), *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Udine 2012, s. 44.

i promocji energii ze źródeł odnawialnych. Przedmiotem zainteresowania są zwłaszcza postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz dyrektywy nr 2009/28/WE. Poruszana tu tematyka badawcza stanowi przedmiot dociekań doktryny prawniczej, zwłaszcza włoskiej (można tu wymienić prace takich autorów, jak: L. Costato⁵, M. D'Adezzio⁶, P. Lattanzi⁷ czy L. Constantino⁸). W rozważaniach uwzględnione zostały też informacje i wnioski z wybranych opracowań naukowych o charakterze przyrodniczym, ekonomicznym i politycznym⁹.

Problematyka relacji zachodzących między zwiększonym popytem na biomasę a bezpieczeństwem żywnościowym jest przedmiotem kompleksowych analiz ekonomicznych i statystycznych. O randze i zainteresowaniu tym problemem świadczy powołanie przez FAO specjalnej grupy badawczej Bioenergy and Food Security (BEFS), która analizuje wpływ rozwoju bioenergetyki na bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście globalnym¹⁰. W analizach grupy BEFS brane są pod uwagę liczne aspekty tej problematyki: ekonomiczne, demograficzne, przyrodnicze, polityczne i społeczne. Zgodnie z raportem BEFS współczesny wzrost produkcji bioenergii wpływa na bezpieczeństwo żywnościowe w czterech aspektach: dostępności, osiągalności, wykorzystania i stabilności¹¹.

2. Pozyskiwanie biomasy i zmiany użytkowania gruntów a bezpieczeństwo żywnościowe

Za niewyczerpującą należałoby uznać analizę wzajemnych zależności między produkcją bioenergii a bezpieczeństwem żywnościowym, która

⁵ L. Costato, *Food Security e agroenergie*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 3, s. 33-39.

⁶ M. D'Adezzio, *Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: nowe problemy prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 13-34.

⁷ P. Lattanzi, op. cit.

⁸ L. Constantino, *La produzione e commercializzazione delle biomasse*, w: L. Costato et al. (red.) *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli 2011, s. 375-381.

⁹ C. F. Runge, B. Senauer, *How Biofuels Could Starve the Poor*, „Foreign Affairs”, maj/czerwiec 2007; M. A. Hanjra, M. E. Qureshi, *Global Water Crisis and Future Food Security in an Era of Climate Change*, „Food Policy” 2010, nr 35, s. 365-377.

¹⁰ *Impacts of Bioenergy on Food Security. Guidance for Assessment and Response at National and Projects Level*, Raport przygotowany w ramach projektu „Bioenergy and Food Security Criteria and Indicators” – BEFSCI, FAO, Rzym 2012.

¹¹ Ibidem.

nie uwzględniałyby zmian użytkowania gruntów¹². Zidentyfikowanie tego zjawiska (wyjaśnionego bliżej w dalszej części tekstu) zainicjowało falę krytyki i podważanie zasadności pozyskiwania biomasy na cele energetyczne na dużą skalę. Krytyka, o której mowa, odnosi się przede wszystkim do względów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju i jest głównym argumentem na rzecz zmiany unijnych regulacji prawnych wspierających produkcję bioenergii.

Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy może, ale nie musi, wiązać się ze zmianą użytkowania gruntów rolnych. Na przykład pozyskiwanie biomasy pochodzącej z odpadów, produktów ubocznych i pozostałości roślinnych i zwierzęcych zasadniczo nie wymaga zagospodarowania dodatkowego arealu gruntów rolnych. Dopiero prowadzenie celowych upraw energetycznych wiąże się z zajęciem pewnej powierzchni gruntów rolnych oraz zmianą przeznaczenia upraw (z żywnościowego na energetyczne) lub zmianą przeznaczenia gruntów (np. z nieużytków na produkcję na cele energetyczne). Bez względu na to, czy chodzi o zmianę przeznaczenia upraw, czy zmianę przeznaczenia gruntów, wspomniane zjawiska należą, zarówno w świetle legislacji, jak i doktryny, do tak zwanych zmian użytkowania gruntów¹³.

Wyróżnia się dwie formy zmiany użytkowania gruntów: pośrednią i bezpośrednią. Obie formy mogą występować jednocześnie. Gdy chodzi o grunty rolne, bezpośrednia zmiana użytkowania odnosi się do zmiany przeznaczenia upraw prowadzonych na tych gruntach. Pośrednia zmiana użytkowania gruntów (ang. *indirect land use change*, ILUC)¹⁴ polega na tym, że wyparte z gruntów rolnych zajętych przez uprawy energetyczne uprawy na cele żywnościowe lub pastwiska zajmują nowe obszary, wcześniej niebędące gruntami rolnymi.

Warto także wiedzieć, że zmiana użytkowania gruntów w wielu przypadkach prowadzi do uwalniania zmagazynowanego w glebie pierwiastka

¹² Zmiana użytkowania gruntów jest ściśle związana z poruszonym w literaturze problemem „konsumpcji” gruntów rolnych; zob. G. Strambi, *Limiting Agricultural Land Consumption to Guarantee Food Security and Sustainable Development*, „EU Agrarian Law” 2012, nr 1, s. 4-9.

¹³ Określenie „land use change” występuje zarówno w przepisach prawa międzynarodowego (Protokół z Kioto), jak i unijnego (np. dyrektywy nr 2009/28/WE, 2009/30/WE i 2009/29/WE). Pojęcie to jest także powszechnie używane w literaturze, np. R. T. Watson et al., *Land Use, Land Use Change and Forestry: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge 2000.

¹⁴ Więcej na temat relacji między zmianą użytkowania gruntów a produkcją bioenergii zob. the U.S. Department of Energy, Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, Biomass Program, *Land-Use Change and Bioenergy*, lipiec 2011.

węgla. Zjawisko to nie jest korzystne, ponieważ dzięki sekwestracji pierwiastka węgla w glebie osiągana jest nie tylko niższa emisja dwutlenku węgla do atmosfery, lecz także wyższa produktywność gruntów rolnych. Zatem bardzo ważne jest, aby intensywna gospodarka rolna oraz zbieranie całej materii organicznej z pól uprawnych (wykorzystywanej na cele energetyczne) nie doprowadziły do erozji i znacznego obniżenia jakości gruntów rolnych i wielkości plonów¹⁵.

Zarówno pośrednia, jak i bezpośrednia zmiana użytkowania gruntów mogą być niekorzystne z punktu widzenia dostępności gruntów uprawnych, ochrony gatunków roślin i zwierząt oraz krajobrazu, a także ze względu na bilans niektórych gazów cieplarnianych. Inaczej rzecz ujmując, zmiana przeznaczenia gruntów prowadzi do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego, utraty różnorodności biologicznej¹⁶ i uwalniania gazów cieplarnianych¹⁷. Zjawiska te powodują szczególne problemy prawne.

Ponadto, oprócz problemu zmian użytkowania gruntów, prawodawca stoi dziś w obliczu innych wielkich wyzwań, związanych z wzajemnymi zależnościami pomiędzy zmianami klimatu, wzrostem cen paliw kopalnych, przyrostem ludności i bogaceniem się społeczeństw. Otóż polityka klimatyczna i rosnące ceny paliw kopalnych powodują stały wzrost światowego zapotrzebowania na biomasę wykorzystywaną na cele energetyczne. Wzrost demograficzny prowadzi zaś do zwiększenia zapotrzebowania na żywność i energię. Bogacenie się społeczeństw wiąże się ponadto ze wzrostem popytu na produkty żywnościowe pochodzenia zwierzęcego, co powoduje dalsze uprzemysłowienie hodowli zwierząt i związaną z nią intensywną produkcję kukurydzy i soi¹⁸. Zasoby wody, gleby, różnorodności biologicznej i powierzchni ziemskiej są ograniczone – jednocześnie rozwijanie produkcji roślin na cele żywnościowe i pozażyw-

¹⁵ Por. R. Lal, *Soil Carbon Sequestration Impact on Global Climate Change and Food Security*, „Science” 2004, nr 304.

¹⁶ Bioróżnorodność stanowi przedmiot prawnej ochrony w ramach m.in. Konwencji o różnorodności biologicznej podpisanej 5 czerwca 1992 r. na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro oraz dyrektyw unijnych nr 92/43/EWG oraz 2009/147/WE.

¹⁷ Zob. np. oraz badania J. P. Boulanger, E. Gentile, *Land Use Change, Agriculture and Socio-Economic Implications*, Claris LPB WPB, Brussels 2009.

¹⁸ Intensyfikacja upraw rolnych wiąże się ze wzmożonym stosowaniem nawozów sztucznych, skoncentrowanych pasz, hormonów i antybiotyków, wykorzystaniem większej liczby maszyn rolniczych. Następuje przemysłowe upraszczanie agrosystemów, co oznacza zakładanie wielkohektarowych monokultur i rosnącą presją na stosowanie nasion roślin modyfikowanych genetycznie, T. Weis, *Światowa gospodarka żywnościowa. Batalia o przyszłość rolnictwa*, Warszawa 2011.

nościowe może drastycznie zmienić stan równowagi środowiskowej. Co więcej, ponieważ biomasa rolnicza, zwłaszcza przeznaczana do produkcji biopaliw, pochodzi między innymi z upraw soi, rzepaku czy zbóż, wspomniane wyżej zjawiska prowadzą do zaburzeń na globalnych rynkach żywności oraz zagrażają bezpieczeństwu żywnościowemu¹⁹.

Koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego powstała w latach siedemdziesiątych XX w. i od tego czasu ewoluowała; obecnie jest bardzo złożona, dlatego nie zostanie tu przedstawiona w wyczerpujący sposób²⁰. Dość stwierdzić, że bezpieczeństwo żywnościowe oznacza dostępność każdego do odpowiednich racji podstawowych produktów żywnościowych w celu podtrzymania konsumpcji żywności²¹. Uzupełnieniem tej definicji jest określenie K. Leśkiewicz: postrzega ona (za Ch. Chertomà) bezpieczeństwo żywnościowe jako optymalny stan zakładany przez ustawodawcę, który winien być osiągnięty z zachowaniem przepisów prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego²².

Powiązany z bezpieczeństwem żywnościowym problem głodu na świecie występuje współcześnie na olbrzymią skalę, o której świadczy między innymi fakt, że zgodnie z raportem Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) w 2010 r. ponad 925 mln ludzi na świecie cierpiało chroniczny głód²³. Z koncepcją bezpieczeństwa żywnościowego wiąże się też „prawo do żywności” (ang. *right to food*), które

¹⁹ Negatywne zjawiska, o których mowa, związane są przede wszystkim z popytem na biopaliwa. Biomasa stała i gazowa, wykorzystywane do produkcji ciepła i energii elektrycznej, a także biometanu, wciąż traktowane są jako najmniej szkodliwe dla środowiska źródła bioenergii. Mimo to dynamiczny rozwój bioenergetyki może doprowadzić do nasilenia niekorzystnych zjawisk związanych z popytem i na te rodzaje biomasy.

²⁰ Więcej na temat bezpieczeństwa żywnościowego zob.: K. Mechlem, *Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations*, „European Law Journal” 2004, nr 5, s. 631-648.

²¹ FAO, *Report of the World Food Conference*, Rzym, 5-16 listopada 1974 r. Jak zauważa M. Korzycka-Iwanow, bezpieczeństwo żywnościowe powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem kryterium ilościowego i jakościowego. Bezpieczeństwo żywnościowe, oprócz gwarancji odpowiednich ilości dostępnych surowców i produktów przeznaczonych do spożycia (bezpieczeństwo dostaw), obejmuje też zapewnienie jakości żywności w odniesieniu do ochrony zdrowia i konsumenta (zob. eadem, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 23).

²² K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 179 i powołana tam literatura.

²³ FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, Rome 2011.

jest jednym z fundamentalnych praw człowieka i podlega prawnej ochronie w świetle przepisów prawa międzynarodowego²⁴.

W niektórych państwach prawo do wyżywienia znajduje się w grupie praw zagwarantowanych w ustawach zasadniczych²⁵. Niemniej nawet jeśli nie jest ono wyrażone *expressis verbis* przez ustawodawcę konstytucyjnego, to można domniemywać uznawania go, ponieważ jest ono blisko związane z przyrodzonym i niezbywalnym dobrem, jakim jest godność człowieka²⁶.

3. Pozyskiwanie biomasy a bezpieczeństwo żywnościowe w prawie Unii Europejskiej

Potrzeba przywrócenia bezpieczeństwa żywnościowego po II wojnie światowej w państwach Wspólnot Europejskich stanowiła jedną z głównych przesłanek stworzenia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisanym w 1958 r., zawarte zostały główne cele WPR, z których jeden dotyczył zagwarantowania dostaw żywności „po rozsądnych cenach dla konsumentów”. Pierwotne cele WPR nie uległy zmianie i obecnie obowiązują na mocy art. 39 lit. c i d Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE).

Problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego został stosunkowo szybko zażegnany i od 1968 r., kiedy europejski komisarz do spraw rolnictwa Sicco Mansholt przedstawił swój plan, nie stanowił przedmiotu szczególnego zainteresowania UE²⁷. Wyzwanie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego stało się na nowo aktualne w obliczu konkurencji przeznaczania gruntów i upraw na cele żywnościowe i cele pozażywnościowe. Konkurencja, o której mowa, jest z kolei bezpośrednio związana z realizacją celów unijnej polityki energetycznej i klimatycznej. Przeznaczanie upraw na cele energetyczne oraz przeznaczanie

²⁴ Prawo do żywności wyrażone zostało już w 1948 r. w art. 25 Uniwersalnej deklaracji praw człowieka („każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie”) oraz w art. 11 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 1966 r.

²⁵ Prawo do żywności wpisane zostało bezpośrednio m.in. do konstytucji Kolumbii, Republiki Południowej Afryki, Gany, Białorusi i Brazylii. Zob. L. Knuth, M. Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, FAO, Rome 2011, s. 13-25.

²⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

²⁷ Zob. L. Costato, op. cit., s. 35; L. Constantino, op. cit., s. 379.

gruntów innych niż rolne pod uprawy energetyczne należy odróżnić od innego ważnego problemu, jakim jest przeznaczanie gruntów rolnych pod budowę elektrowni słonecznych²⁸. Trzeba jednak podkreślić, że oba problemy są sobie bliskie i powodują niekorzystne skutki o podobnym charakterze.

Warto mieć na uwadze, że od początku obowiązywania traktatów założycielskich zagwarantowanie dostaw żywności „po rozsądnych cenach dla konsumentów” oznacza zapewnienie dostaw żywności na rynkach UE oraz rozsądnych cen dla konsumentów europejskich. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w regionach poza terytorium UE nie została wyrażona *explicite* w unijnym prawie pierwotnym. Analiza innych niż rozdział poświęcony rolnictwu części TfUE pozwala jednak zauważyć, że kierunki działania UE na arenie międzynarodowej uwzględniają także potrzeby krajów rozwijających się, czyli krajów, z których pochodzi największa część importu biopaliw i biomasy do UE²⁹.

Z przepisów dotyczących współpracy na rzecz rozwoju (art. od 208 do 211) wynika, że głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest „zmniejszanie, a docelowo, likwidacja ubóstwa”. Cel ten ma być uwzględniany przy realizacji planów politycznych, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się. W tym miejscu nasuwa się pytanie, w jaki sposób jest on uwzględniony w polityce i regulacjach prawnych dotyczących promocji produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w tym zwłaszcza biomasy.

Obowiązek wypełniania krajowych celów ogólnych w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz dziesięcioprocentowego celu w odniesieniu do energii w sektorze transportu (ustanowionych na mocy przepisów dyrektywy nr 2009/28/WE) to obok rosnących cen paliw kopalnych główny czynnik zwiększający popyt na biomasę pochodzącą z państw spoza terytorium UE³⁰. Niewątpliwie zatem politykę klimatyczną i energetyczną UE można uznać za „mającą wpływ na kraje rozwijające się”. Dlatego też w świetle postanowień traktatowych powinna ona uwzględniać potrzebę walki z ubóstwem w tych krajach rozwijających się, których dotyczy ich realizacja. Ubóstwo rozumiane jest przy tym jako brak odpowiednich środków do życia, w tym niedostateczny dostęp do żywności. Obecnie brak bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się to następstwo przede wszystkim braku odpowiednich środków finansowych i niezdolności

²⁸ Problem ten jest zwłaszcza aktualny w Czechach, Włoszech i Niemczech.

²⁹ Eurostat, *Extra-EU27 Trade of Raw Materials (SITC 2+4), by Main Partners*, dokument nr TET00042 z 14 września 2012 r.

³⁰ Problem ten rozważa też P. Lattanzi, op. cit., s. 47-49.

wykreowania podaży, na którą popyt, wobec wciąż niewykorzystanego w pełni potencjału produkcji rolnej, byłby zapewniony. Podaż płodów rolnych lub leśnych przeznaczonych na rynek UE zaburza równowagę między siłą nabywczą a podażą w państwach rozwijających się³¹.

Poza tym wykładnia postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1337/2008 z 16 grudnia 2008 r. ustanawiającego instrument umożliwiający szybkie reagowanie na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się (rozporządzenie nr 1337/2008)³² pozwala stwierdzić, że postawa UE w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego poza jej granicami nie jest indyferentna. Oprócz pomocy doraźnej, polegającej na „bezpośredniej reakcji na wahania cen żywności w krajach rozwijających się”, UE zobowiązała się także do nawiązania współpracy na rzecz rozwoju w średniej i długiej perspektywie czasowej (art. 1 pkt 1). Celami pomocy i współpracy na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego są między innymi pobudzanie pozytywnej reakcji z zakresie podaży żywności oraz zwiększanie potencjału produkcyjnego i ulepszanie zarządzania w rolnictwie. Do instrumentów realizacji tych celów należą przede wszystkim dystrybucja środków finansowych UE, służąca wspomnianym celom poprzez wspieranie lokalnej produkcji rolnej, i polepszanie dostępu do towarów i usług z nią związanych (art. 3). Prawodawca określił też, że wdrożenie środków na podstawie omawianego rozporządzenia ma być skoncentrowane na małych i średnich gospodarstwach rolnych.

Przywołanie przepisów rozporządzenia nr 1337/2008 stanowi jedynie próbę wskazania wspólnej płaszczyzny polityki energetycznej i polityki rozwoju UE. Może ona bowiem wpływać na poziom bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się. Zatem uzasadnione jest domniemanie, że działania racjonalnego prawodawcy polegać będą na pogodzeniu tych działań w ten sposób, by zwiększony popyt na biomasę oraz przeciwdziałanie ubóstwu i deficytowi żywności nie były działaniami przeciwnymi. Inaczej rzecz ujmując, by efekty prowadzenia polityki energetycznej nie niwelowały rezultatów polityki rozwoju, a zwłaszcza by polityka energetyczna UE nie była przesłanką prowadzenia polityki rozwoju. Można bowiem uznać, że środki finansowe z unijnego budżetu przeznaczone na zapobieganie i łagodzenie skutków ubóstwa i głodu w państwach rozwijających się w niektórych przypadkach mogą pokrywać koszty zewnętrzne rozwoju energetyki odnawialnej w UE.

³¹ FAO, op. cit., passim.

³² Dz. Urz. UE L 354 z 31 grudnia 2008 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1337/2008).

Ponadto warto mieć na uwadze, że ograniczenie podaży produktów żywnościowych na unijnym rynku prowadzi do ograniczenia pomocy żywnościowej dla najbardziej potrzebujących, która od 1986 r. przydzielana jest w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Plany zniesienia tej pomocy jednoznacznie krytykuje D. Gadbin, twierdząc, że jeżeli nie będzie ona gwarantowana w prawie UE, to będzie zależeć już tylko od regulacji państw członkowskich i ustaleń typu *soft law*³³.

Regulacje prawne wpływające na poziom bezpieczeństwa żywnościowego należałoby oceniać przez pryzmat skutków krótko- i długoterminowych³⁴. Z jednej strony skutki długoterminowe wdrażania środków w ramach polityki klimatycznej i energetycznej UE pozwalają dostrzec korzyści płynące ze zwiększonego popytu na produkty rolne na cele energetyczne. Ryzyko zmian klimatu (o katastrofalnych skutkach dla rolnictwa w wielu regionach świata) stanowi przesłankę przyjęcia mechanizmów wspierających rozwój bioenergetyki przez prawodawcę unijnego. Analiza w tym zakresie pokazuje też, że zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego ma swoje granice i są one wytyczone między innymi przez ceny zakupu energii i próg opłacalności produkcji rolnej na cele energetyczne³⁵.

Z drugiej strony analiza krótkoterminowych skutków obowiązywania wspomnianych regulacji pozwala dostrzec ryzyko negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza w krajach rozwijających się. Jeżeli jednak popyt sektora energii na surowce rolne będzie zaspokajany w sposób zrównoważony (tzn. wykorzystujący podaż lokalną i niezaburzający równowagi ekologicznej i społecznej na żadnym terenie), to będzie on miał korzystny wpływ na rolnictwo między innymi dlatego, że zapewni rolnikom minimalne ceny zbytu produkcji i interwencję w razie nadpodaży płodów rolnych.

Gdy chodzi o terytorium UE, zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego wydaje się odległe i wpisuje się raczej w przewidywania długoterminowe. Korzyści dla producentów rolnych i obszarów wiejskich w UE płynące ze zwiększenia popytu na biomasę są bardzo liczne. Jak już zostało wspomniane, ustanowienie pomocy państwa z tytułu upraw roślin ener-

³³ D. Gadbin, *Les aides de la PAC aux plus démunis: une fin programmée*, „Revue de droit rural” 2012, nr 401, s. 2-3.

³⁴ Ang. *a time horizon of the assessment*, czynnik brany pod uwagę w analizach BEFS, FAO, Rzym 2012.

³⁵ J. Schmidhuber, *Impact of an Increased Biomass Use on Agricultural Markets, Prices and Food Security: A Longer-term Perspective*, w: *Energy Security in Europe*, Lund 2008.

getycznych oraz nałożenie publicznoprawnego obowiązku zapewnienia określonej ilości energii ze źródeł odnawialnych zapewnia wielu producentom i gospodarstwom rolnym dodatkowe źródło dochodu oraz rynek zbytu. Przykładowo negatywne skutki reformy rynku cukru z 2006 r. zostały częściowo złagodzone dzięki możliwości energetycznego zagospodarowania plonów buraka cukrowego³⁶.

Na mocy dyrektywy nr 2009/28/WE (oprócz celu dwudziestoprocentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii we wszystkich państwach członkowskich) wprowadzono także cel osiągnięcia dziesięcioprocentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnej ilości energii zużywanej w sektorze transportu do 2020 r. Bez szczegółowego zagłębiania się w problematykę uwzględnienia zagrożeń społecznych i środowiskowych związanych z tymi celami (będące z resztą przedmiotem odrębnych rozważań³⁷), warto w tym miejscu zauważyć, że unijne prawo do tej pory zasadniczo nie uwzględnia potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego związanego z promocją energii ze źródeł odnawialnych.

Kryteria zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie nr 2009/28/WE oraz regulacje obowiązujące w ramach WPR odnoszą się do aspektów rolno-środowiskowych, lecz nie zawierają odpowiedzi na wszystkie zagrożenia ekologiczne i społeczne związane z produkcją bioenergii. Głosy krytyki, podnoszone przede wszystkim przez grupy naukowców, ekologów i polityków, dotyczą pominięcia w regulacji prawnej ryzyka związanego z pośrednią zmianą użytkowania gruntów³⁸.

Krytyka pominięcia przez prawodawcę skutków występowania zjawiska ILUC skłoniła Komisję Europejską do zajęcia jednoznacznego stanowiska w tej sprawie. W październiku 2012 r. Komisja Europejska potwierdziła, że „w przypadku kryzysów żywnościowych konieczne jest zintegrowane podejście, aby zaradzić podstawowym przyczynom braku

³⁶ Reforma rynku cukru w UE została przeprowadzona na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z 20 lutego 2006 r. ustanawiającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 58 z 28 lutego 2006 r. Na temat energetycznego zagospodarowania upraw buraka cukrowego zob. np. publikacje Associazione Nazionale Bieticoltori.

³⁷ K. Błażejewska, *Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 77-102.

³⁸ K. Błażejewska, *Pośrednie zmiany użytkowania gruntów a produkcja bioenergii*, „Czysta Energia” 2011, nr 12, s. 14-17.

bezpieczeństwa żywnościowego [...] dotyczy to dywersyfikacji produkcji żywności, co może zostać zakłócone w wyniku degradacji środowiska i zmian klimatu”³⁹. W tym samym czasie Komisja przedstawiła wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę nr 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴⁰. Wniosek ten zawiera propozycję zmian legislacyjnych w kontekście zagrożeń wywołanych pośrednią zmianą użytkowania gruntów. Nowa dyrektywa ma doprowadzić między innymi do tego, by po 2020 r. biopaliwa pochodzące z upraw roślin spożywczych nie były subsydiowane. Komisja dąży do wprowadzenia limitu produkcji biopaliw (zwłaszcza biodiesla) i biopłynów z roślin wysokoskrobiowych i oleistych, a także do większego wykorzystania surowców niepowodujących zwiększonego zapotrzebowania na grunty.

4. Pozyskiwanie biomasy a bezpieczeństwo żywnościowe w prawie krajowym

Gdy chodzi o prawo wewnętrzne państw członkowskich UE, szczególnie ciekawe okazują się planowane i obowiązujące już regulacje prawa francuskiego. We wrześniu 2012 r., podczas posiedzenia rządu, francuski minister rolnictwa, sektora rolno-żywnościowego i leśnictwa przedstawił plan działań związany ze wzrostem cen zbóż. Jednym z elementów tego planu jest wstrzymanie rozwoju biopaliw I generacji i ograniczenie poziomu ich domieszek do 7%⁴¹. Działanie to ma zostać wprowadzone bez uszczerbku dla już zrealizowanych inwestycji i miejsc pracy związanych z tą gałęzią produkcji. Przesłankę przyjęcia wspomnianego planu działań stanowi zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego⁴². Powyższe uwagi

³⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 2012 r. – podejście UE do kwestii odporności: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego, KOM (2012), 586, wersja ostateczna.

⁴⁰ KOM (2012), 0595.

⁴¹ Biopaliwa I generacji wytwarzane są z materii organicznej, która zasadniczo mogłaby zostać wykorzystana na cele żywnościowe; II generacja biopaliw obejmuje biopaliwa zbudowane przede wszystkim z materii ligno-celulozowej, niezdadnej do wykorzystania jako żywność lub pasza. Por. S. N. Naik et al., *Production of First and Second Generation Biofuels: A Comprehensive Review*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 1, 2010, nr 2, s. 578-597.

⁴² Communiqué du Conseil de Ministres, *Le plan d'action face à la hausse des prix des céréales*, 12 września 2012 r.

świadczą o tym, że prawodawca francuski przypisuje szczególną doniosłość relacji zachodzącej między wymogami bezpieczeństwa żywnościowego a produkcją bioenergii⁴³.

Oprócz tej niedawnej inicjatywy rządu, warto zwrócić też uwagę na obowiązujące już we Francji przepisy chroniące grunty rolne i bezpieczeństwo żywnościowe. W art. 230 ustawy nr 2010-874 z 27 lipca 2010 r. w sprawie modernizacji rolnictwa i rybactwa prawodawca sprecyzował cele polityki żywnościowej kraju, do których należy zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, dostęp wszystkich, zwłaszcza najbardziej potrzebujących, do żywności w odpowiedniej ilości i jakości. Ustawa ta wprowadziła także co najmniej cztery, ważne z punktu widzenia podjętej tematyki, zmiany w Kodeksie rolnym i rybactwa morskiego (art. 51).

Po pierwsze, na mocy art. 111-2-1 kodeksu tworzone są regionalne plany „zrównoważonego rolnictwa”, które określają główne kierunki polityki rolnej, rolno-żywnościowej i rolno-przemysłowej przy uwzględnieniu wymogów społecznych, gospodarczych i środowiskowych⁴⁴.

Po drugie, utworzone zostało Obserwatorium Konsumpcji Przestrzeni Rolniczej (fr. *l'Observatoire de la consommation des espaces agricoles*). Celem działania Obserwatorium jest stworzenie odpowiednich instrumentów do mierzenia zmiany użytkowania przestrzeni rolniczej, zbieranie i opracowywanie danych z wykorzystaniem tych narzędzi oraz publikowanie efektów działań w formie raportów (art. 112-1 kodeksu).

Po trzecie, na podstawie dodanego do kodeksu art. 112-1-1 powołano departamentalne komisje konsumpcji przestrzeni rolniczej (fr. *commissions départementales de la consommation des espaces agricoles*), których zadaniem jest monitorowanie i konsultowanie inicjatyw prowadzących do zanikania gruntów rolnych. Komisje, uwzględniając przepisy prawa zagospodarowania przestrzennego, wydają opinie dotyczące celów ochrony gruntów rolnych.

Po czwarte, francuski prawodawca (w wyniku uzupełnienia art. 141-1 kodeksu) zobowiązał tak zwane spółki zagospodarowania gruntów i przestrzeni wiejskich (fr. *sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*) do informowania władz państwowych o cenach i skali zmian przeznaczenia gruntów rolnych.

⁴³ C. Dunmore, *Exclusive: EU to Limit Use of Crop-Based Biofuels – Draft Law*, notatka prasowa Reuters z 10 września 2012 r.

⁴⁴ La Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de Modernisation de l'agriculture et de la Pêche, JORF nr 0172 z 28 lipca 2010 r., s. 13925, tekst nr 3.

Jak wynika z przytoczonych regulacji, prawo francuskie, przynajmniej do pewnego stopnia, odpowiada na wyzwania, które pojawiły się z wraz ze wzmożonym wykorzystaniem gruntów rolnych na cele energetyczne.

Niestety, analogicznych rozwiązań próżno szukać w polskim porządku prawnym, choć można argumentować, że ten stan rzeczy wynika z mniejszego zagrożenia wystąpieniem dominujących produkcję rolną wielkohektarowych upraw roślin energetycznych czy zmian użytkowania gruntów w Polsce niż we Francji. W Polsce bowiem w obecnym stanie prawnym i ze względu na wciąż nieznany kształt ostatecznej wersji projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii grunty rolne wolne są od dużych farm paneli fotowoltanicznych.

Obecnie brakuje przepisów prawnych, które ograniczałyby przekształcanie nieużytków czy gruntów odłogowanych na użytki pod uprawy energetyczne⁴⁵. Należy jednak zauważyć, że cel ograniczenia wykorzystania gruntów rolnych do celów innych niż tradycyjna produkcja rolna został wyrażony w art. 3 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁶. Zgodnie z tym przepisem ochrona gruntów rolnych i leśnych polega między innymi na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze i nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji wskutek ruchów masowych ziemi oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Ustawa nie reguluje jednak wcale kwestii przeznaczania upraw z gruntów rolnych na cele pozażywnościowe. Taki stan prawny pozwala na zmianę przeznaczenia upraw z żywnościowego na energetyczny na nieograniczonym areale gruntów rolnych.

Wykorzystanie odłogów i nieużytków w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem na biomasę ma zasadniczo zapobiegać zmianie przeznaczenia dotychczasowych upraw na gruntach rolnych z żywnościowych na pozażywnościowe. Przy założeniu, że wykorzystanie biomasy rolniczej na cele energetyczne będzie bardziej opłacalne niż przeznaczanie upraw rolnych na cele żywnościowe, może dojść do sytuacji, w której zarówno odłogi i nieużytki, jak i grunty orne będą przeznaczane pod uprawę roślin

⁴⁵ Uprawy energetyczne to plantacje zakładane w celu wykorzystania pochodzącej z nich biomasy w procesie wytwarzania energii. Zob. § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii, Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 1229.

⁴⁶ Dz. U. 1995, Nr 16, poz. 78.

energetycznych. Warto też mieć na względzie, że w Polsce od 2002 r. powierzchnia gruntów rolnych, w tym odłogowanych, drastycznie spada, co można przypisać przede wszystkim objęciu polskiego rolnictwa mechanizmami wsparcia rolników w ramach WPR⁴⁷. Zatem w tym kontekście warto byłoby rozważyć wprowadzenie dodatkowej kategorii prawnej – przeznaczenia gruntów rolnych na cele pozażywnościowe.

Wprawdzie obecnie brak przepisów prawnych regulujących przeznaczenie gruntów rolnych na cele energetyczne, ale polski prawodawca zamierza ograniczyć przeznaczenie na te cele upraw rolnych. Otóż w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii z definicji biomasy zostały wyłączone ziarna zbóż spełniające wymagania jakościowe zbóż w zakupie interwencyjnym⁴⁸. Ograniczenie zakresu definicji biomasy będzie obowiązywać od 1 stycznia 2013 r. Biomasej stanowią będą wszystkie ziarna zbóż, które nie podlegają zakupowi interwencyjnemu⁴⁹. Zakupem interwencyjnym w Polsce objęte są pszenica, kukurydza i jęczmień „o solidnej i właściwej jakości handlowej”. W rezultacie jedynie zboża inne niż wymienione, o złej jakości handlowej będą sprzedawane zakładom energetycznym.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów biomasej stanowią wszelkie zboża. Ze względu na wysokie ceny zbóż na rynkach rolnych w 2012 r. spalanie ich w zakładach energetycznych nie było jednak opłacalne. Jak przekonują przedstawiciele branży, włączenie zbóż do definicji biomasy pozwoliło na ustalenie minimalnej ceny zboża niekonsumpcyjnego oraz stworzenie zabezpieczenia w razie zdarzeń losowych drastycznie obniżających jakość zbiorów⁵⁰.

⁴⁷ Odnotowano spadek ogólnej powierzchni gruntów w użytkowaniu gospodarstw rolnych z 19,3 mln ha w 2002 r. do około 18,1 mln ha w 2010 r., *Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011, s. 24.

⁴⁸ Chodzi o wymagania określone w art. 7 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1272/2009 z 11 grudnia 2009 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży produktów rolnych w ramach interwencji publicznej, Dz. Urz. UE L 349 z 29 grudnia 2009 r.

⁴⁹ Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 1229.

⁵⁰ Zob. P. Bełżecka, *Wiele hałasu o nic – zboża jako źródło energii*, publikacja internetowa z 24 kwietnia 2012 r., portalspozywczy.pl.

Bezpieczeństwo żywnościowe w Polsce nie jest obecnie zagrożone. Gdy zaś chodzi o importowanie biomasy na polski rynek (co może przyczyniać się do zaburzeń na rynkach rolnych w państwach trzecich), można się spodziewać, że nie będzie ono miało większego znaczenia w przyszłości. Przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii⁵¹ wskazuje, że współspalanie biomasy z paliwami kopalnymi (czyli technologia, która do tej pory jest stosowana na dużą skalę w zakładach energetyki zawodowej), przestanie być opłacalne ze względu na niskie ceny świadectw pochodzenia energii. Tym samym główni importerzy biomasy spoza terytorium kraju utracą ekonomiczne uzasadnienie jej sprowadzania.

Mimo to rosnące ceny paliw i niepewną przyszłość wysokości wsparcia rolników w ramach WPR należy postrzegać jako przesłanki przyjęcia środków zapobiegawczych pozwalających na ochronę przeznaczenia gruntów i upraw rolnych na cele żywnościowe. Formułując postulaty *de lege ferenda*, należy stwierdzić, że regulacje przyjmowane w celu uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego powinny brać pod uwagę badania dotyczące maksymalnej powierzchni gruntów rolnych pod produkcję roślin energetycznych, bez konieczności jednoczesnego ograniczania produkcji rolnej na cele żywnościowe⁵². Poza tym wydaje się, że skoro gleby dobre i bardzo dobre zajmują jedynie połowę całkowitego areалу gruntów rolnych, to należałoby je przeznaczać w pierwszej kolejności pod uprawę roślin spożywczych⁵³.

5. Prawna ochrona zasobów wodnych a produkcja biomasy na gruntach rolnych

Na zakończenie rozważań warto zwrócić uwagę na prawną ochronę zasobów wodnych w kontekście rozwoju upraw roślin energetycznych. Woda stanowi nieodłączny element produkcji rolnej, a jej dostępność jest ograniczona. Woda i energia są kluczowe dla bezpieczeństwa żywnościowego. Świadomość powiązań między wodą i energią stanowi warunek bezpieczeństwa nie tylko żywnościowego, lecz także energetyczne-

⁵¹ Projekt 2.0.1 z 4 października 2012 r.

⁵² Np. badania Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach.

⁵³ Zob. E. Gańko, *Dostępne grunty oraz odpowiadający im potencjał produkcji upraw energetycznych w perspektywie 2020*, „Pamiętnik Puławski” 2008, s. 2 i n.

go⁵⁴. Mimo to można odnieść wrażenie, że obecnie do problemu deficytu zasobów wodnych w kontekście nawadniania upraw roślin energetycznych przykłada się niewielką wagę. Nie został on do tej pory bezpośrednio uwzględniony w prawodawstwie unijnym, choć nie można w tym względzie pominąć postanowień ramowej dyrektywy wodnej z 2000 r.⁵⁵ Jednym z jej celów jest promocja zrównoważonego korzystania z wód, opartego na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych. Ochrona ilościowa i jakościowa wód słodkich jest elementem polityki unijnej w dziedzinie środowiska, której cele zostały sprecyzowane w prawie pierwotnym UE. W art. 191 ust. 1 TfUE mowa jest o ostrożnym i racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych, a w art. 194 tego aktu prawodawca wyraził wolę rozwijania odnawialnych źródeł energii z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska⁵⁶.

Zależność gospodarki rolnej na cele energetyczne od stałej dostępności zasobów wodnych należałoby rozpatrywać zwłaszcza w kontekście skumulowanego efektu zwiększenia popytu na biomase⁵⁷. 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.

6. Uwagi końcowe

Poruszone w opracowaniu kwestie stanowią zaledwie wycinek problematyki związanej z prawnym ograniczaniem społecznych i środowiskowych skutków produkcji energii z biomasy⁵⁸. Jak postulują niektórzy ba-

⁵⁴ Stockholm International Water Institute, *Feeding a Thirsty World. Challenges and Opportunities for a Water and Food Secure Future*, Stockholm 2012, s. 7.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Blżej zob. S. Bolognini, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agricoltà "virtuale"*, w: M. D'Addezio (red.), op. cit., s. 138.

⁵⁷ Chodzi tu m.in. o ideę „more crop per drop” („więcej plonów z kropli”), zgodnie z którą należy efektywnie zarządzać zasobami w rolnictwie i optymalizować jej udział produkcji rolnej.

⁵⁸ Oprócz bezpieczeństwa żywnościowego, a także kontrowersji związanych z rzeczywistym bilansem emisji gazów cieplarnianych czy wpływem na stan różnorodności biologicznej, istnieją też podejrzenia, że wytwarzanie energii z biomasy zagraża w niektórych przypadkach bezpieczeństwu żywności (ang. *food safety*). Chodzi m.in. o stosowanie wymogów

dacze, rolę prawodawcy w kontekście potencjalnej konkurencji produkcji na cele żywnościowe i energetyczne jest takie ukształtowanie cen żywności, wody oraz pozostałych zasobów naturalnych, by uwzględniały one koszty i zyski społeczne i środowiskowe, jakie wiążą się z ich wytworzeniem⁵⁹. Ochrona gruntów rolnych przed zmianą ich przeznaczenia stanowi przedmiot regulacji w zakresie planowania przestrzennego oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Natomiast brak jest przepisów, które ograniczałyby prawa własności gruntów rolnych w zakresie przeznaczania upraw z tych gruntów na cele pozażywnościowe. Gdyby jednak w przyszłości doszło do przyjęcia regulacji w tym zakresie, niezmiernie ważne byłoby, by każda próba ograniczania prawa do użytkowania gruntów rolnych była poprzedzona jasnym określeniem kryteriów, na podstawie których została podjęta.

Na zakończenie należy podkreślić, że wprawdzie rozwój energetyki odnawialnej ma stanowić alternatywę dla energetyki konwencjonalnej, opartej na wyczerpywalnych nośnikach energii kopalnej, ale wzrost zapotrzebowania na biomasę wiąże się również z wykorzystaniem ograniczonych ilościowo i jakościowo zasobów naturalnych⁶⁰. Zasoby czystej wody słodkiej czy żyznych gruntów rolnych mogą się odnawiać, ale nie są nieograniczone w ujęciu ilościowym, geograficznym i czasowym. Warto pamiętać o tych kosztach środowiskowych produkcji bioenergii, ponieważ analiza cyklu życia danego źródła energii może zasadniczo zmienić przypisywany mu prawnie walor „odnawialności”. Dlatego też państwa oraz organizacje międzynarodowe powinny tworzyć prawo, które pomoże przywracać lub chronić stan równowagi między produkcją paliw i energii a zużyciem zasobów naturalnych i ograniczy ich nieracjonalną eksploatację.

W tym kontekście zdecydowanie należałoby poprzeć inicjatywy nałożenia prawnych ograniczeń udziału ilościowego biomasy pochodzącej z materii nadającej się do spożycia przez ludzi lub zwierzęta oraz monitorowania sposobów przeznaczenia gruntów i upraw rolnych. Pozytywnie trzeba oceniać zachęty do wykorzystania na cele energetyczne wszelkich odpadów, pozostałości i produktów ubocznych, pod warunkiem że nie znajdują one innego zastosowania. Problem zapewnienia bezpieczeństwa żywno-

fitosanitarnych i kontroli jakości produktów rolno-spożywczych w odniesieniu do plodów rolnych przeznaczonych na cele energetyczne, zob. np. M. D'Adezzio, op. cit., s. 30.

⁵⁹ S. Fan, C. Ringler, E. Nkonya, A. J. Stein, *Ensuring Food and Nutrition Security in a Green Economy*, „International Food Policy Research Institute Policy Brief 21”, czerwiec 2012.

⁶⁰ Por. J. Popczyk, *Rola biomasy i polskiego rolnictwa w realizacji pakietu energetycznego*, „Czysta Energia” 2008, nr 2.

ściowego jest zwłaszcza aktualny w świetle toczącej się obecnie debaty nad kształtem unijnych ram budżetowych. Ograniczenie środków przeznaczanych przez państwa członkowskie na polityki UE w latach 2014-2020 z pewnością będzie miało wpływ na WPR, stojącą na straży bezpieczeństwa żywnościowego w Europie.

PRODUCTION AND HARVESTING OF BIOMASS FROM AGRICULTURAL LAND AND FOOD SECURITY – SELECTED LEGAL ASPECTS

S u m m a r y

The allegedly positive effects of using biomass for energy are being frequently challenged today. Reservations arise particularly in light of the resulting land use change, which is a potential threat to the supply of food, has a negative impact on the balance of nature and biological diversity, and may jeopardise the climate protection programme.

The paper is an attempt to determine the extent to which the European Union law accounts for food security requirements in the context of an increased demand for biomass, and how these issues have been regulated in some EU member states. It concludes with a recommendation that strong support should be given to initiatives aimed at imposing legal limitations with regard to the qualitative share of biomass from edible foods and fodder, and that the ways in which land and agricultural crops are used should be monitored. The initiatives advocating utilisation of all waste, residue and by-products in the process of biomass production are also encouraged.

LA PRODUZIONE DI BIOMASSA DAI TERRENI AGRICOLI E LA SICUREZZA ALIMENTARE – ASPETTI GIURIDICI SCELTI

R i a s s u n t o

Gli effetti positivi dell'utilizzo della biomassa a fini energetici sono sempre più spesso messi in discussione. Le preoccupazioni riguardano soprattutto il problema dei cambiamenti di uso del suolo (ing. *land use change*) che possono costituire una minaccia per l'approvvigionamento del cibo, lo stato della biodiversità e la protezione del clima.

Nel corso delle considerazioni si è tentato di rispondere alla domanda in che misura il diritto dell'Unione europea tiene conto dei requisiti di sicurezza alimentare contro l'aumento della domanda di biomassa, e in che modo questi problemi sono regolati in alcuni Stati membri. L'autrice afferma che bisognerebbe sostenere decisamente le iniziative che prevedono le restrizioni di legge sull'uso quantitativo della biomassa proveniente dallo sfruttamento di materie consumabili da parte dell'uomo o degli animali, ma anche il monitoraggio dell'utilizzo del suolo e delle colture agricole. Essa valuta positivamente gli incentivi all'impiego di ogni tipo di rifiuto, residuo o sottoprodotto a fini energetici.

DAMIAN PUŚLECKI

Ubezpieczenie zdrowotne rolników

1. Problematyka ubezpieczenia zdrowotnego jest istotną kwestią społeczną. Swoistego znaczenia nabiera ona dla mieszkańców wsi, gdzie niejednokrotnie dostęp do opieki zdrowotnej jest utrudniony, a z powodu ograniczonych dochodów korzystanie z prywatnej pomocy lekarskiej należy do rzadkości. Nie bez znaczenia jest tu również ryzyko chorobowe i wypadkowe występujące w związku z prowadzoną działalnością rolniczą. Skutki chorób, wypadków oraz niezdolności do pracy odczuwane są szczególnie w małych, wielopokoleniowych i samozaopatrzeniowych gospodarstwach rolnych. Pomimo formalnego wyodrębnienia ubezpieczenie zdrowotne stanowi ważny element uzupełniający system rolniczych ubezpieczeń społecznych, które jedynie wspierają ochronę zdrowia i życia w środowisku wiejskim.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu ubezpieczenie zdrowotne rolników powinno zachować swój zabezpieczeniowy charakter. Kwestia ta w świetle obowiązującej od niedawna regulacji prawnej¹ nabiera szczególnego znaczenia. Aby zrealizować wskazany powyżej cel, należy ukazać istotę ubezpieczenia zdrowotnego rolników oraz jego podstawowe funkcje. Konieczne jest także przeanalizowanie zasad finansowania tego ubezpieczenia oraz sposobu określania i poboru składek. Powyższych zagadnień nie można rozpatrywać bez uwzględnienia idei solidaryzmu społecznego.

2. Konstytucja RP w art. 68 zapewnia każdemu obywatelowi prawo do ochrony zdrowia. Niezależnie od sytuacji materialnej obywateli władze publiczne zapewniają wszystkim równy dostęp do świadczeń opieki zdro-

¹ Ustawa z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników, Dz. U. 2012, poz. 123 oraz ustawa z 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników, Dz. U. 2012, poz. 1523.

wotnej finansowanej ze środków publicznych. Szczególną opieką zdrowotną objęte są dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne i w podeszłym wieku². Warunki i zakres udzielania świadczeń określają szczegółowo ustawy konstruuje polski system opieki zdrowotnej³. System ochrony zdrowia oparty jest obecnie na modelu ubezpieczeniowym⁴, a głównym źródłem jego finansowania jest ubezpieczenie zdrowotne w Narodowym Funduszu Zdrowia.

Powszechne ubezpieczenie zdrowotne normuje dziś przede wszystkim ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Regulacja ta w art. 66 obejmuje obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym rolników prowadzących działalność rolniczą, a ponadto określa zasady podlegania temu ubezpieczeniu i wraz z ustawą z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników⁵ konkretyzuje źródła jego finansowania.

Ubezpieczenie zdrowotne charakteryzuje swoista konstrukcja wymiaru i poboru składek. Od momentu wprowadzenia nowego modelu tego ubezpieczenia⁶ przeszła ona pewną ewolucję. Pierwotnie składka na ubezpieczenie pobierana była wraz z podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Z kolei zgodnie z przepisami nieobowiązującej już dziś ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ⁷ składki na ubezpieczenie zdrowotne wynosiły 7,75%⁸ podstawy jej wymiaru – wynagrodzenia brutto

² Art. 68 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³ Do najważniejszych aktów prawnych należy zaliczyć: ustawę z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. Nr 210, poz. 2135; ustawę z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. Nr 112, poz. 654, oraz ustawę z 31 marca 2009 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz. U. Nr 52, poz. 417.

⁴ W odróżnieniu od pracowników rolnicy i członkowie ich rodzin objęci zostali bezpłatną opieką zdrowotną dopiero w 1972 r., zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 14 grudnia 1971 r. w sprawie udzielania świadczeń leczniczych przez zakłady społeczne służby zdrowia osobom prowadzącym gospodarstwa rolne, Dz. U. Nr 37 poz. 345. Gruntowną reformę systemu opieki zdrowotnej zapoczątkowała ustawa z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz. U. Nr 28, poz. 153 ze zm., która weszła w życie 1 stycznia 1999 r.

⁵ Ustawa z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników, Dz. U. 2012, poz. 123 oraz ustawa z 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników Dz. U. 2012, poz. 1523.

⁶ Ustawa z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz. U. Nr 28, poz. 153 ze zm.

⁷ Art. 19 ustawy z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, Dz. U. Nr 45, poz. 391 – uznana za niezgodną z Konstytucją i uchylona.

⁸ Od 1 stycznia 2007 r. – 9%.

pomniejszonego o koszty ubezpieczenia społecznego. Inaczej składka ustalana była dla rolników. Tutaj o wysokości składki miesięcznej decydowała równowartość 0,5 q żyta z każdego ha przeliczeniowego użytków rolnych⁹. Składka dla domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) oraz rolników niepodlegających ubezpieczeniu z mocy ustawy i ich domowników obliczana była na podstawie kwoty odpowiadającej zasiłkowi stałemu z opieki społecznej.

Aby nie powodować obniżenia dochodów wszystkich ubezpieczonych z tytułu opłacania przez nich składek, przyjęto, że będą one potrącane z zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Obecnie składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 9% podstawy wymiaru, przy czym w wysokości 7,75% może być potrącana z zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Tylko składka w wysokości 1,25% podstawy jej wymiaru pokrywana jest z dochodów netto osób ubezpieczonych, zobowiązanych do płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych¹⁰.

Rolnicy nie płacili i nie płacą podatku dochodowego. Jedyne wyjątek stanowią tu osoby osiągające dochody z działów specjalnych. W momencie wprowadzenia ubezpieczenia zdrowotnego producenci rolni, jako podmioty zwolnione z opłacania podatku od dochodów, nie mieli możliwości potrącenia składki na to ubezpieczenie. Od poboru składek rolników nie można było jednak odstąpić, gdyż są one podstawowym źródłem pokrycia wydatków tego ubezpieczenia. Ostatecznie przyjęto, że składki zdrowotne za rolników i członków ich rodzin pokrywane będą poprzez KRUS z dotacji ze środków z budżetu państwa¹¹.

Producenci rolni nie odprowadzali więc w przeszłości składek na ubezpieczenie zdrowotne. Ciężar ten był w całości pokrywany z budżetu państwa za pośrednictwem KRUS. Zatem można stwierdzić, że opieka zdrowotna rolników w ramach systemu powszechnego poprzez określone zasady jej finansowania miała charakter zabezpieczeniowy przy współudziale ogólnonarodowego solidaryzmu społecznego. Taki model ubezpieczenia zakładał bowiem rozłożenie ciężaru ubezpieczeniowego na całe społeczeństwo.

Zdaniem A. Pędzierskiego wspomnianym zabiegiem ujednolicono zasady finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników ze

⁹ Art. 22 ustawy z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ.

¹⁰ Art. 79 w związku z art. 95 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

¹¹ A. Pędzierski, *Wybrane problemy z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 36, s. 73-74.

składkami na ubezpieczenie zdrowotne osób zobowiązanych do opłacania podatku dochodowego od osób fizycznych. Podatek ten przed wprowadzeniem ubezpieczenia zdrowotnego był bowiem w całości źródłem dochodów budżetu państwa. Wprowadzenie uregulowania, w którym składka na ubezpieczenie zdrowotne rolników była opłacana ze środków budżetu państwa, zrównało rolników w zakresie sposobu pokrywania tych składek z osobami zobowiązanymi do płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych, a nie – jak się powszechnie uważa – potraktowano na zasadzie wyjątku, zwalniając z obowiązku płacenia składki zdrowotnej¹².

Trudno zgodzić się z takim stanowiskiem. Wprawdzie swoista konstrukcja poboru składki może być podstawą wskazanej powyżej argumentacji, ale trzeba zauważyć, że pokrycie rolniczej składki zdrowotnej w pełni ze środków budżetowych powodowało *de facto* całkowite zwolnienie rolników z jakichkolwiek obciążeń składkowych na to ubezpieczenie. Środki te uzyskiwane były ze zobowiązań podatników nieprowadzących działalności rolniczej. Trudno nie nazwać takiej konstrukcji szczególnym uprzywilejowaniem, a tę kategorię ubezpieczenia – rolniczym zabezpieczeniem zdrowotnym. Aby bliżej uzasadnić powyższe stwierdzenie, należy odwołać się do istoty i funkcji powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

3. Podstawowymi cechami ubezpieczenia zdrowotnego są cel społeczny i przymus¹³. Ubezpieczenie to wynika z potrzeby bezpieczeństwa, która istnieje, zanim wystąpią niekorzystne zrządzania losu i ich skutki. Kwestia świadczeń jest rozpatrywana w drugiej kolejności w przypadkach, gdy zdarzenia losowe już wystąpią i tylko w sensie łagodzenia ich skutków. Ubezpieczenie zdrowotne nie jest nastawione na zysk, lecz na realizację celu społecznego, jakim jest zapewnienie niezbędnych świadczeń w przypadku, gdy człowiek znajdzie się w potrzebie. Podstawowym zadaniem ubezpieczenia zdrowotnego jest szeroko rozumiana ochrona zdrowia. Przedmiotem ochrony tego ubezpieczenia jest zatem zdrowie człowieka. Ubezpieczenie to chroni określone podmioty przed ryzykiem jego utraty. W doktrynie niejednokrotnie mówi się tu wprost o ryzyku niezdrowia¹⁴. Ubezpieczenie zdrowotne powinno pełnić przede wszystkim funkcję ochron-

¹² Ibidem, s. 74.

¹³ Ubezpieczenie to jest w zasadzie obowiązkowe. Wyjątek stanowi tu możliwość wnioskowego ubezpieczenia w NFZ.

¹⁴ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 96.

ną, z którą łączą się ściśle inne funkcje: kompensacyjna, gwarancyjna i prewencyjna tego ubezpieczenia.

Funkcja ochronna ubezpieczenia zdrowotnego ma na celu zabezpieczenie każdego podmiotu objętego ubezpieczeniem¹⁵ przed ryzykiem utraty zdrowia. Szczególnego znaczenia w tym ubezpieczeniu nabiera więc funkcja prewencyjna. Ochrona zdrowia powinna być realizowana przede wszystkim, zanim zdrowie ubezpieczonego zostanie zagrożone, w myśl zasady: lepiej zapobiegać, niż leczyć. Istotną rolę w ubezpieczeniu zdrowotnym odgrywa także funkcja gwarancyjna. Sprowadza się ona do realności ochrony ubezpieczeniowej, na którą składają się przede wszystkim gwarancje prawne i ekonomiczne uzyskania w potrzebie świadczeń zdrowotnych.

Funkcja kompensacyjna ubezpieczenia zdrowotnego wiąże się z funkcją ochronną. Wywodzi się ona z istoty ubezpieczeń opartych na zasadzie solidaryzmu społecznego i polega na podziale ryzyka między wiele podmiotów narażonych na dane ryzyko. Oznacza to, że „straty” z ubezpieczenia są pokrywane ze składek ubezpieczeniowych podmiotów narażonych na podobne ryzyko. Realizując tę funkcję, ubezpieczenie pomaga osobom, które ze względu na różne zrządzienia losu znalazły się w potrzebie.

W ubezpieczeniu zdrowotnym nie można jednak mówić ani o pełnym pokrywaniu składek przez ubezpieczonych, ani o pełnej kompensacie poniesionych „szkod”. Trudno także jednoznacznie oszacować poniesioną szkodę na osobie. Zjawisko o „podłożu chorobowym” powoduje niejednokrotnie poważną utratę zdrowia, nierzadko także zdolności do pracy i jest jednocześnie pewnego rodzaju szkodą na osobie – uszczerbek na zdrowiu lub śmierć¹⁶. Często jednak zastosowanie specjalistycznego leczenia i fachowa rehabilitacja mogą skutecznie złagodzić omawianą „szkodę”.

Stosunek ubezpieczenia zdrowotnego powstaje z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej w instytucji ubezpieczeniowej – NFZ¹⁷. Narodowy Fundusz Zdrowia i ubezpieczone-

¹⁵ Trzeba zauważyć, że nie wszystkie podmioty objęte ubezpieczeniem opłacają składki. Należy mieć tu na uwadze przede wszystkim dzieci ubezpieczonego. Opłacenie składki nie jest zatem warunkiem uzyskania świadczeń. Wystarczy tu jedynie zgłoszenie osoby podlegającej ubezpieczeniu.

¹⁶ Szerzej: J. Brol, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 26.

¹⁷ Art. 96 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

go rolnika łączy stosunek podlegania ubezpieczeniu. Jest on oparty na ryzyku socjalnym i dlatego też wymaga swoistych form jego ochrony. Różni się on zasadniczo od stosunków cywilnoprawnych opartych na umowie ubezpieczenia, nie tylko ze względu na cel i przedmiot ochrony oraz obowiązek ubezpieczenia, lecz przede wszystkim ze względu na sposób finansowania, cel społeczny i sposób pokrywania świadczeń. Trudno jednak *de facto* mówić o ubezpieczeniu w przypadku zwolnienia z obowiązku opłacania jakichkolwiek składek całej rolniczej grupy „zawodowej”.

Należy podkreślić, że świadczenia z ubezpieczenia zdrowotnego, w związku z chronionym ryzykiem, nie są tanie. Ubezpieczony o przeciętnych dochodach nie byłby w stanie pokrywać należności za drogie świadczenia zdrowotne. W konstrukcji poboru i wymiaru składek ubezpieczenie powinno się opierać na zasadzie solidaryzmu społecznego, a ściślej: ogólnonarodowego. Sprowadza się to do tego, że w efekcie płacą wszyscy, a korzysta ten, kogo zdrowie zostało zagrożone. Rozłożenie ciężaru na całą populację powoduje, że ubezpieczenia te mogą być tańsze, a z drugiej strony daje to większą gwarancję zadowalającej jakości uzyskanych świadczeń.

Zagadnienie solidarności odnosi się do obowiązku, ciężaru, indywidualnego wkładu i wspólnego wysiłku. Solidarność wspólnoty ryzyka wyraża się w finansowaniu (przez indywidualny wkład) ubezpieczenia¹⁸. Do czasu wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹⁹ trudno jednak było mówić o bezpośrednim, indywidualnym wkładzie rolnika w finansowanie ubezpieczeń zdrowotnych.

W odniesieniu do podziału świadczeń należy mówić raczej o sprawiedliwości, a nie o solidarności. Oczywiście członkowie wspólnoty mają nierówną zdolność ponoszenia ciężaru ubezpieczenia, o czym trzeba pamiętać. Nie są też jednakowo podatni na ryzyko utraty zdrowia. 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 korzystają nieliczni²⁰.

Warto zauważyć, że zasada solidaryzmu społecznego może być realizowana dwojako. Po pierwsze, poprzez pokrywanie części wydatków na

¹⁸ Szerzej: J. Jończyk, op. cit., s. 39-40.

¹⁹ Wyrok TK z 26 października 2010 r., K 58/07, OTK 2010, nr 8, poz. 80.

²⁰ J. Jończyk, op. cit., s. 40.

świadczenia i po drugie, o czym rzadziej się pamięta, przez pokrycie części, a nawet całości składek na ubezpieczenie z budżetu państwa. Można zatem zasadę solidaryzmu społecznego rozpatrywać z punktu widzenia solidaryzmu wewnątrzgrupowego oraz solidaryzmu ogólnonarodowego²¹. Mając na względzie konkretną grupę ubezpieczonych, warto rozważyć, czy realizacja poboru składek na to ubezpieczenie mogłaby opierać się także na zasadzie solidaryzmu wewnątrzgrupowego. Z wielu przyczyn, a szczególnie w obliczu trudnej sytuacji polskiego rolnictwa, realizacja choć w części tej zasady nie była wówczas w praktyce możliwa.

Przekonstruowanie zasad poboru składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne sprawiło *de facto*, że ciężar składkowy rolniczego ubezpieczenia zdrowotnego rozłożony został na całe społeczeństwo w ramach solidaryzmu ogólnonarodowego. Można stwierdzić, że w ten oto sposób rolnicze ubezpieczenie zdrowotne z ubezpieczeniowego przyjęło charakter zabezpieczeniowy, typowo socjalny ze szczególnym uprzywilejowaniem tej grupy zawodowej.

Na podstawie powyższych rozważań można wskazać kilka swoistych cech zabezpieczenia zdrowotnego rolników:

- wywodzi się ono z potrzeby ochrony zdrowia jednostki w ramach wspólnoty osób narażonych na podobne ryzyko²²,
- utworzone zostało w celu wzajemnej ochrony opartej na zasadzie solidaryzmu ogólnonarodowego,
- choć opłata (składka) została ustanowiona, to koszty ubezpieczenia w całości finansowane były z budżetu państwa,
- o przynależności do wspólnoty ze względu na uprzywilejowanie decyduje tu prowadzenie działalności rolniczej,
- prawo do świadczeń jest zagwarantowane ustawowo i przysługuje w razie wystąpienia zdarzenia zagrażającego zdrowiu,
- instytucja ubezpieczeniowa KRUS pośredniczy w realizacji budżetowego „wsparcia składkowego”.

Przed nowelizacją ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej rozwiązania odnoszące się do rolniczego ubezpieczenia zdrowotnego daleko odbiegały od idei ubezpieczenia i sprawiedliwości społecznej. Polski budżet w równym stopniu finansował bowiem ubezpieczenie zarówno w przypadku biednych, jak i zamożniejszych rolników, łamał w ten sposób podsta-

²¹ B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, z. 4, s. 112.

²² Rolnicy bowiem, jak już wspomniano, dopiero w 1972 r. objęci zostali świadczeniami opieki zdrowotnej.

wową zasadę ubezpieczeń, to jest zasadę solidaryzmu²³. Zgodnie z tą zasadą rolnik silniejszy ekonomicznie, z wyższymi dochodami, powinien ponosić większy ciężar składkowy, chociaż w takim samym stopniu zazwyczaj korzysta z podobnych świadczeń.

4. Impulsem do zmian finansowania rolniczego ubezpieczenia zdrowotnego był wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o nieuzasadnionym finansowaniu z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne osób niejednokrotnie bardzo zamożnych tylko dlatego, że są one rolnikami prowadzącymi działalność gospodarczą na gruntach rolnych. W wyroku z 26 października 2010 r.²⁴ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

Trybunał, który wziął pod uwagę zasady równości i sprawiedliwości społecznej, stwierdził, że rolnicy nie są grupą jednorodną, choć mającą wspólną cechę istotną w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie pozwala to na jednolite traktowanie przy prawnym uregulowaniu obowiązku opłatowego w zakresie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Istotnej cechy różnicującej, biorąc pod uwagę zasady powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji) i równości opodatkowania, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej (opłatowej) lub braku takiej zdolności. Rozumieć ją należy jako ekonomiczną i prawną zdolność do uczestniczenia, poprzez płaconą składkę na ubezpieczenie zdrowotne, w ponoszeniu ciężarów publicznych związanych z finansowaniem ochrony zdrowia²⁵.

Populacja rolników prowadzących działalność rolniczą (art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy zdrowotnej) jest dzisiaj bardzo zróżnicowana, w przeciwień-

²³ Zob. B. Wierzbowski, op. cit., s. 113.

²⁴ Wyrok TK z 26 października 2010 r., K 58/07, OTK 2010, nr 8, poz. 80.

²⁵ Szerzej: uzasadnienie omawianego wyroku TK z 26 października 2010 r.

stwie do sytuacji w latach 90., kiedy system powszechnej, publicznej służby zdrowia powstawał. Obejmuje ona dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób prowadzących działalność gospodarczą, będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych. Drugą grupę stanowią zamożni rolnicy. Trzecią natomiast – osoby prowadzące gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości, żyjące na poziomie minimum egzystencji.

Zdolność składkowa tych trzech grup rolników objętych jednolitym finansowaniem ubezpieczenia zdrowotnego w całości przez budżet państwa była w rzeczywistości zasadniczo różna, co czyniło zaskarżoną regulację (art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych) niezgodną z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP. Obowiązek wyboru uzasadnionych społecznie i ekonomicznie rozstrzygnięć w zakresie sprawiedliwego rozłożenia ciężaru składowego w systemie ubezpieczenia zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych spoczywa na ustawodawcy, który ponosi za nie odpowiedzialność polityczną²⁶.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badane przepisy art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy zdrowotnej stanowią element regulacji w zakresie przekazywania środków publicznych na określone w ustawie cele. Służą realizacji obowiązku państwa w zakresie zapewnienia powszechnej ochrony zdrowia obywateli. Usunięcie fragmentarycznej normy prawnej uznanej przez Trybunał za niekonstytucyjną, bez uwzględnienia koniecznych zmian w wielu dalszych przepisach nieobjętych zakresem wniosku Rzecznika, ale ściśle z nim związanych, prowadziłoby do sprzecznej z wartościami konstytucyjnymi luki w systemie prawa w odniesieniu do finansowania publicznej ochrony zdrowia, paraliżując działania tego systemu²⁷. Doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją wymagało podjęcia przez ustawodawcę intensywnych prac, wykraczających poza ustawę, której przepisy zostały uznane za niekonstytucyjne.

Aby zapobiec powstaniu luki w prawie i pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznych nowelizacji, Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej wskazanych w sentencji przepisów na 15 miesięcy. Wyrok TK powoduje daleko idące konsekwencje prawne. Dokonanie formalnej dywersyfikacji producentów rolnych na podstawie kryterium dochodowego będzie poważnym zabiegiem legislacyjnym,

²⁶ Uzasadnienie powołanego wyroku TK z 26 października 2010 r.

²⁷ Ibidem.

obejmującym szereg instytucji określonych w wielu aktach prawnych. Należy przykładowo wymienić tu chociażby kwestie związane z właściwym określeniem pojęcia działalności rolniczej, uregulowania sytuacji dwuzawodowców, rolniczego bezrobocia i przede wszystkim zmiany reguł opodatkowania dochodów producentów rolnych²⁸.

Następstwem wyroku TK jest powołana już na wstępie ustawa z 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników. Jej przepisy miały mieć charakter przejściowy i obowiązywać od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Ostatecznie jednak okres ich obowiązywania został przedłużony na rok 2013²⁹. Określają one sposób ustalania wysokości składek na ubezpieczenia zdrowotne rolników oraz wskazują podmioty zobowiązane do opłacenia tej składki i terminy jej uiszczania.

Ustawa wprowadziła zasadę, że wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne oblicza się inaczej rolnikom i ich domownikom, którzy wykonują działalność rolniczą jedynie w gospodarstwie rolnym, inaczej domownikom rolników, którzy prowadzą tak zwaną pracę łączoną – w dziale specjalnym produkcji rolnej i gospodarstwie rolnym, a inaczej w przypadku domowników rolników wykonujących działalność rolniczą wyłącznie w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej.

Regulacja wprowadziła również istotne zmiany w zakresie sposobu finansowania składek zdrowotnych rolników. Przykładowo rolnicy, którzy prowadzą wyłącznie gospodarstwo rolne o powierzchni 6 i więcej ha przeliczeniowych użytków rolnych opłacają składki zdrowotne za siebie oraz za każdą osobę ubezpieczoną w ich gospodarstwie rolnym z własnych środków³⁰.

Wysokość składki została ustalona na kwotę 1 zł od hektara przeliczeniowego za rolnika i każdego domownika ubezpieczonego w KRUS. Przykładowo, w gospodarstwie o powierzchni 20 ha przeliczeniowych użytków rolnych składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 20 zł za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu społecznemu rolników z tytułu pracy w tym gospodarstwie rolnym. Za trzyosobową rodzinę³¹ rolnik zapłaci

²⁸ Szerzej B. Jeżyńska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r., Sygn. akt K 58/07*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 219-223.

²⁹ Zmiany objęły wysokość składek dla prowadzących działy specjalne produkcji rolnej. Ustawa z 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników, Dz. U. 2012, poz. 1523.

³⁰ J. Nitkowska, *Ubezpieczenie zdrowotne rolników – po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Służba Pracownicza” 2012, nr 7, wyd. elektroniczne.

³¹ Przy uwzględnieniu obowiązku ubezpieczenia domownika w KRUS.

więc 60 zł miesięcznie. Warto podkreślić, że w efekcie tego zabiegu ciężar ubezpieczeniowy dla rolników, w przeciwieństwie do ogółu zatrudnionych, z opłatowego nabrał typowo składkowy charakter.

Określona powyżej wysokość składki wymaga pewnego komentarza. Hektar przeliczeniowy jest to jednostka przyjęta do celów podatku rolnego. Za 1 hektar przeliczeniowy przyjęto 1 ha gruntów klasy IV, a za podstawę – plon zbóż z 1 ha gleby IV klasy. Oznacza to, że rolnicy posiadający nawet najlepsze grunty orne zapłacą co najwyżej 1,95 zł od 1 ha. Biorąc pod uwagę klasy gleb występujące w Polsce, większość rolników płaci składkę niższą niż 1 zł z ha.

Inaczej ustalana jest składka dla rolników i domowników prowadzących działalność rolniczą wyłącznie w dziale specjalnym bądź też dziale specjalnym w połączeniu z gospodarstwem rolnym. W tym pierwszym wypadku płacą oni nową składkę od dochodu z działu specjalnego, nie mniej niż 9% kwoty minimalnego wynagrodzenia. W 2012 r. minimalna składka wynosiła około 135 zł miesięcznie. Za domowników pracujących w działach specjalnych taki rolnik opłacał składkę w wysokości około 109 zł miesięcznie. Natomiast jeżeli w gospodarstwie odbywa się praca łączona w dziale specjalnym i zwykłym gospodarstwie, składka jest liczona na zasadach ogólnych, czyli 1 zł od hektara przeliczeniowego.

Już w chwili wejścia w życie ustawy w 2012 r. regulacja była negatywnie oceniana przez rolników. Prezes Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych W. Serafin stwierdził, że na tej złotówce od hektara, którą trzeba będzie teraz zapłacić za ubezpieczenie zdrowotne, ani rząd nie zarobi, ani rolnicy nie zbiednieją³². Prezes KZR uznał te rozwiązania za szykanowanie rolników i stwierdził, że w ubezpieczeniach społecznych istnieje wiele grup uprzywilejowanych, za które państwo opłaca w całości składkę na ubezpieczenie społeczne: sędziów, prokuratorów, a także funkcjonariuszy służb mundurowych. Niejednokrotnie można się było spotkać z opinią, że wprowadzone rozwiązania kosmetycznie zmieniały sposób finansowania ubezpieczenia zdrowotnego rolników. Dziennikarze nazywali je nawet kpiną z wyroku Trybunału Konstytucyjnego³³.

Podstawowe dane pozwalają łatwo obliczyć, jakie skutki ekonomiczne dla budżetu ma ustalenie składki na poziomie średnio około 1,3 zł za ha³⁴.

³² M. Rzemek, *Nowe zasady ubezpieczenia rolników od kwietnia*, „Rzeczpospolita” z 4 lutego 2012 r.

³³ Ł. Piechowiak, *Czy rząd kpi z wyroku Trybunału Konstytucyjnego?*, Bankier.pl.

³⁴ Biorąc pod uwagę klasy gleb występujące w Polsce.

Zaliczka miesięczna na ubezpieczenie zdrowotne rolników uiszczana przez KRUS wynosi około 155 mln zł miesięcznie. Powierzchnia użytków rolnych w Polsce obejmuje około 18 mln ha. Przyjmując, że ok. 40% rolników posiada gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 6 ha, należy wziąć pod uwagę powierzchnię użytków rolnych, to jest 7,2 mln ha. Dochód ze składek odprowadzanych przez rolników wyniesie niecałe 9,4 mln zł. Nie przekroczy to zatem nawet 10% zaliczki opłacanej przez KRUS.

Należy zatem zastanowić się, czy ubezpieczenie zdrowotne mogłyby opierać się na zasadzie samofinansowania. Kwota zaliczki odprowadzanej przez KRUS do NFZ (155 mln zł miesięcznie) i liczbę ubezpieczonych (1,15 mln), pozwala łatwo obliczyć, że na pokrycie wymienionej kwoty każdy ubezpieczony musiałby odprowadzać miesięczną składkę w wysokości około 135 zł miesięcznie, co daje kwotę 1620 zł rocznie. Porównując jednak sytuację przedsiębiorców i pracowników, trzeba zauważyć, że przedsiębiorcy opłacają składkę miesięczną zdrowotną w wysokości 245,55³⁵, a osoby otrzymujące najniższe wynagrodzenie 1500 zł brutto – 116 zł. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę sytuację polskiego rolnictwa (w 2011 r. przeciętny dochód z hektara przeliczeniowego – 2713 zł³⁶, czyli 226 zł miesięcznie), to wymieniona powyżej kwota stanowić może duże obciążenie dla najmniejszych gospodarstw rolnych. Konieczne jest zatem, zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego, rozłożenie tego ciężaru na gospodarstwa większe, osiągające wyższy miesięczny dochód z prowadzonej działalności rolniczej.

Warto przedstawić w tym miejscu sytuację przedsiębiorców. Zgodnie z art. 66 ust. 1 c oraz art. 81 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, dla osób prowadzących działalność pozarolniczą lub z nimi współpracujących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia zdrowotne stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 75% przeciętnego wynagrodzenia. Jest to zatem forma zryczałtowanej składki na ubezpieczenie zdrowotne. O ile dochody z tej działalności pozwalają, przedsiębiorcy mogą wymierzoną składkę w wysokości 7,75% odliczyć od podatku.

³⁵ Odliczeniu od podatku podlega 219,19, Składka zdrowotna przedsiębiorcy w 2012 r., „Ubezpieczenia i Prawo Pracy” nr 3 (309) z 1 lutego 2012 r.

³⁶ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 21 września 2012 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2011 r., M.P. 2012, poz. 671.

Ocenia się, że w skali kraju jest około 600 tys. osób, które prowadzą działalność gospodarczą. Są wśród nich zarówno rzeczywisci przedsiębiorcy, jak i osoby samozatrudnione, które ubezpieczone są w ramach systemu powszechnego, czyli w ZUS. Tam też płacą oni zryczałtowane składki na ubezpieczenie społeczne, emerytalne i rentowe, podczas gdy ogół ubezpieczonych płaci je w zależności od osiąganego dochodu (wynagrodzenia). Liczone są one od ich 60% przeciętnego wynagrodzenia lub od zadeklarowanego dochodu.

System powszechny nie gwarantuje zatem sprawiedliwości i równości w wymierzaniu obciążeń na rzecz ubezpieczeń zdrowotnych. Rozmija się z zasadą solidarności ubezpieczonych. Z obecnych przepisów ewidentnie korzystają zamożni przedsiębiorcy. Z przedstawionych zasad ustalania składek na ubezpieczenie zdrowotne wynika, że system zdrowotny finansowany jest wprost przez samych ubezpieczonych zaledwie w 14% (1,25% podstawy wymiaru składki liczonej od wynagrodzenia). Reszta, czyli 86% (7,75% podstawy wymiaru składki zdrowotnej) ma charakter quasi-budżetowy, gdyż odliczane są one z wymierzonego podatku³⁷.

Nie można tu jednak zapomnieć, że w rzeczywistości do czasu wprowadzenia nowych uregulowań składki za rolników całkowicie pokrywane były z budżetu państwa. Inaczej sytuacja wyglądała w przypadku emerytów i rencistów w KRUS. Podmioty te opłacały już wówczas składkę zdrowotną jak ogół ubezpieczonych – w wysokości 1,25% wymiaru składki z otrzymywanego przez nich świadczenia.

Z całą pewnością należy stwierdzić, że równe uprzywilejowanie wszystkich rolników w kwestii finansowania ubezpieczenia zdrowotnego wymagało reformy. Z drugiej jednak strony trudno, uwzględniając głównie quasi-budżetowy charakter finansowania powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, wymagać, aby rolnicy w całości z własnych dochodów finansowali ubezpieczenie zdrowotne. Samofinansowanie ma także jedną wielką wadę – w zasadzie nie pozwala na podnoszenie jakości finansowanych świadczeń i w dłuższym okresie wiąże się z systematyczną potrzebą podnoszenia wysokości opłacanych składek.

5. Należy zatem zastanowić się nad modelem finansowania rolniczego ubezpieczenia zdrowotnego. Wprowadzone rozwiązania finansowania składek przez rolników są konsekwencją wyroku TK. W projekcie nowe-

³⁷ W. Jagła, *Problemy ubezpieczenia zdrowotnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 39, s. 11.

lizacji zastanawiano się, w jaki sposób sprostać wymogom orzeczenia. Czy uczynić to na zasadach ogólnych, czy wymierzyć składkę w wysokości 1,25% uzyskiwanego dochodu?

Uzyskanie kompromisu w tej kwestii nastroczało poważnych trudności. Rolnicy nie obliczają bowiem kosztów i dochodu, więc wymierzenie składki w oparciu o te kryteria nie było proste. Ponadto określony obecnie podatek rolny ma charakter archaiczny. Nie obejmuje on *stricte* dochodów z prowadzonej działalności rolniczej, subwencji czy dopłat związanych z instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej oraz dochodów uzyskiwanych z pozarolniczej działalności gospodarczej. Podatek rolny uniemożliwia rolnikom odliczanie kosztów uzyskania przychodu oraz nie rozwiązuje kwestii obliczania dochodu w przypadku formalnego bądź nieformalnego oddania gruntów do korzystania i pobierania pożytków innym osobom³⁸.

Z drugiej strony dochody gospodarstw rolnych mimo wsparcia unijnego nadal w większości przypadków nie kształtują się wysoko i nie bez znaczenia są tu trudności w określaniu dochodu rolniczego – szczególnie w gospodarstwach socjalnych. Trzeba tu podkreślić problemy mogące wynikać z konieczności prowadzenia przez rolników ksiąg rachunkowych oraz sposobność do dość łatwego ukrywania tego dochodu. Choć coraz częściej podnosi się kwestię konieczności opodatkowania rolników, wydaje się, że bez pewnego uogólnienia nie będzie można uniknąć nadmiernych komplikacji, które nie tylko utrudniłyby pobór składek, lecz w efekcie także nadmiernie obciążąłyby administrację i jednocześnie spowodowały nieuzasadniony wzrost wydatków.

Model finansowania rolniczego ubezpieczenia zdrowotnego wymaga uwzględnienia zasady solidaryzmu społecznego z całościowym albo znacznie szerszym niż do tej pory udziałem solidaryzmu wewnątrzgrupowego producentów rolnych. Potrzeba zwiększenia udziału składkowego ubezpieczonych podyktowana jest nie tylko zasadą solidaryzmu grupowego, sprawiedliwości społecznej, lecz także ubezpieczeniowym charakterem ochrony. Nie wydaje się bowiem słuszne, że dotychczas wszyscy podatnicy ponosili w całości ciężar ochrony zdrowotnej rolniczej grupy zawodowej. Trudno także pogodzić się z równym wsparciem podmiotów silniejszych i słabszych w tej grupie. W pełni jest jednak uzasadnione, by podmioty silniejsze wśród producentów rolnych wspierały podmioty słabsze i w ten sposób właściwiej realizowały nie tylko zasadę solidaryzmu społecznego, lecz także sprawiedliwości społecznej.

³⁸ B. Jeżyńska, op. cit., s. 221.

Pierwszym, najprostszym sposobem ustalania wysokości składek byłoby ich obliczanie w odniesieniu od dochodu rolnika. Zatem wiąże się to z opracowaniem oraz przyjęciem obiektywnej i sprawiedliwej koncepcji ustalania tego dochodu³⁹. Należy zauważyć, że wielkość gospodarstwa nie zawsze świadczy o rzeczywiście uzyskiwanych dochodach. Nie można tu także zapomnieć o sposobie obliczania dochodów z gospodarstw samozaopatrzeniowych, które właściwie nie produkują na rynek, a w których dochód ma charakter jedynie naturalny. Gospodarstwa te nie będą zapewne w stanie udźwignąć dodatkowego ciężaru składkowego. Szacuje się bowiem, że około 50% rolników posiadających powyżej 1 ha przeliczeniowego nie osiąga dochodów albo osiąga je w zbyt niskiej wysokości.

Mając na względzie sytuację przedsiębiorców, uwzględniając zasadę sprawiedliwości oraz stosując zasadę analogii, rolnicy powinni opłacać część składki zdrowotnej w wysokości 1,25% z szacowanych dochodów, a pozostałą część powinni odpisać z wymierzanego im podatku rolnego. Obecnie w 2012 r. średnio z 1 ha przeliczeniowego należy odprowadzić około 185,45 zł, co stanowi równowartość pieniężną 2,5 q żyta⁴⁰ i jest to wartość dwukrotnie wyższa niż w 2011 r.⁴¹ Pomijając kwestię obliczania podatku rolnego, warto jednak zaznaczyć, że niewielu rolników będzie w stanie wykazać się takimi dochodami, żeby odpisać całość 7,75% składki zdrowotnej z podatku. Już dziś przecież mają z tym problem osoby pracujące na własny rachunek. Trzeba także zauważyć, że nie na wszystkich gruntach prowadzona jest produkcja rolna, a wysokość uzyskiwanych dochodów gospodarstw rolnych jest często zróżnicowana. Zdaje się więc, że zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej pozostała część rolniczej składki zdrowotnej powinna być pokrywana z budżetu.

Warto wspomnieć, iż TK uznał, że na ubezpieczenie zdrowotne składkę powinni opłacać wszyscy rolnicy ubezpieczeni z mocy prawa w KRUS, czyli posiadacze gospodarstw powyżej 1 ha przeliczeniowego użytków rolnych. Należy tu jednak zauważyć, że polskie gospodarstwa rolne są często rodzinne, wielopokoleniowe. Nie można także zapominać, że dochód z najmniejszego gospodarstwa może mieć jedynie charakter

³⁹ Warto rozważyć przyjęcie kryterium ustalania wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego przy uwzględnieniu europejskiego systemu FADN oraz tworzonej na jego podstawie typologii gospodarstw rolnych. Tak B. Jeżyńska, op. cit., s. 224.

⁴⁰ Zob. <http://podatki.wieszjak.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/298954,Podatek-rolny-i-podatek-lesny-2012-stawki.html>.

⁴¹ 94,10 zł – od 1 ha przeliczeniowego gruntów gospodarstw rolnych – równowartość pieniężna 2,5 q żyta.

naturalny. Zupełnie odrębną kwestią jest ukryte bezrobocie na wsi oraz fakt, że nie wszyscy rolnicy prowadzący działalność rolniczą są ubezpieczeni w KRUS. Mam tu na uwadze przede wszystkim osoby jednocześnie prowadzące działalność gospodarczą i z tego tytułu podlegające ubezpieczeniu w ZUS.

Sytuację komplikuje konieczność wyłączenia około 450 tys. rolników z opłacania składki zdrowotnej, gdyż ich status majątkowy, a zwłaszcza dochodowy, odpowiada warunkom, jakie winien spełniać bezrobotny, aby uzyskać świadczenia z Funduszu Pracy. Bezrobotny z mocy ustawy jest ubezpieczony w NFZ bez konieczności opłacania składek zdrowotnych. Zgodnie z konstytucyjną zasadą równości uregulowanie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym powinno być związane z usunięciem z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przepisów dyskryminujących dwuzawodowych rolników⁴².

Powyższe argumenty przemawiają zatem za wprowadzeniem zryczałtowanej składki zdrowotnej na odrębne ubezpieczenie zdrowotne dla rolników. Konieczne jest także uwzględnienie kwestii udziału środków budżetowych w finansowaniu składek zdrowotnych. Problemem może być tu jednak fakt, że nie wszyscy rolnicy są w stanie opłacać składki w takiej samej wysokości. Niektórzy ze względu na samozaopatrzeniowy charakter gospodarstw, podobnie jak bezrobotni, w ogóle nie będą w stanie sprostać ciężarom składkowym. Zgodnie z zasadą wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego wydaje się, że silniejsi producenci rolni powinni w większym stopniu wspomagać słabszych ekonomicznie.

Istnieje zatem potrzeba zróżnicowania składek zdrowotnych. Trzeba tu jednak zauważyć, że obecnie w przypadku przedsiębiorców zasada ta nie jest realizowana. Płacą oni bowiem zryczałtowane składki, a ogółowi społeczeństwa ustala się wymiar składek w zależności od uzyskiwanego wynagrodzenia. Obecnie uprzywilejowanie zamożnych przedsiębiorców jest niezgodne z zasadą solidaryzmu społecznego i także wymaga reformy.

Pozostaje jednak problem kryteriów, na podstawie których ustalana będzie podstawa wymiaru składki oraz jej zróżnicowanie. Z pewnością najprostszym sposobem byłoby obliczanie składki od dochodu rolnika osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Jak to jednak wyżej zostało wskazane, nie jest to zadanie proste i bez wprowadzenia mechanizmów upraszczających szacowanie dochodu wydaje się wręcz niemożliwe do

⁴² Tak W. Jagła, op. cit., s. 20.

zrealizowania. Nie można bowiem zapomnieć, że to dochód czysto hipotetyczny. Pomijając kwestię zmian cen skupu produktów rolnych, trzeba mieć na względzie fakt, że produkcja rolna charakteryzuje się dużym ryzykiem, uzależnionym niejednokrotnie od czynników zewnętrznych, na które sam rolnik często nie ma żadnego wpływu. Nie ulega wątpliwości, że zdecydowanie wyższe dochody z 1 ha przeliczeniowego osiągają właściciele gospodarstw największych. Z drugiej jednak strony składka liczona od dochodów z pewnością obiektywniej odzwierciedliłaby udział rolników w finansowaniu ubezpieczenia zdrowotnego.

Dlatego też, mimo często podnoszonej krytyki, warto bliżej przyjrzeć się obecnym, przejściowym rozwiązaniom poboru rolniczych składek zdrowotnych. Roczna średnia składka zdrowotna z 1 ha przeliczeniowego, wymierzona rolnikom – płatnikom składek w KRUS na podstawie szacowanych dochodów rolników nie jest do końca złym rozwiązaniem, a przy zastosowaniu pewnych zabiegów moderujących mogłaby stanowić proste i efektywne narzędzie finansowania ubezpieczenia zdrowotnego. Należałoby tego jednak dokonać przy uwzględnieniu kilku założeń.

Po pierwsze, nie wydaje się dziś słuszne ustanowienie najniższego progu poboru składek na 6 ha przeliczeniowych użytków rolnych. Próg ten obejmuje gospodarstwa wielkościowo poniżej średniej krajowej, które stanowią około 60% wszystkich gospodarstw. Zgodzić się należy, że gospodarstwa do 1 ha, zwolnione z obowiązku opłacania składek do KRUS, powinny być zwolnione z uiszczania składek zdrowotnych, które w całości powinny być pokrywane z budżetu państwa.

Po drugie, ustanowienie swoistych zasad poboru składek na opiekę zdrowotną prowadzi do konieczności wyodrębnienia rolniczego ubezpieczenia zdrowotnego w ramach KRUS ze specjalnym funduszem, z którego przekazywane będą środki do NFZ. Taka konstrukcja finansowania ubezpieczenia sprzyjać będzie ochronie ubezpieczeniowej oraz zapobiegać wykorzystywaniu zgromadzonych środków na inne cele niż ochrona zdrowia.

Uwzględniając zasadę zróżnicowanej zryczałtowanej składki zdrowotnej, można by zaproponować następujący system progów składkowych. Pracujący w gospodarstwach małych, o powierzchni powyżej 1 ha do 5 ha⁴³ powinni znaleźć się w pierwszym podstawowym progu skład-

⁴³ Trzeba zauważyć, że najwięcej ubezpieczonych pracuje w gospodarstwach małych, tzn. do 5 ha – 917 067, co stanowi ok. 60% ubezpieczonych KRUS. Opracowanie własne na podstawie danych KRUS, www.krus.gov.pl.

kowym – 50% podstawy wymiaru⁴⁴. Powstały niedobór 50% wraz ze składkami domowników powinien być pokryty z budżetu państwa. Drugi próg składkowy – wynoszący 100% progu podstawowego winien objąć gospodarstwa o powierzchni od 5 do 10 ha dla rolnika i każdego domownika. Kolejny próg stanowiłby 120% składki podstawowej i dotyczyłby gospodarstw o powierzchni od 10-20 ha. Następny próg to 140% podstawowej składki zdrowotnej przewidzianej dla gospodarstw o powierzchni 20-50 ha. Ostatni próg obejmowałby gospodarstwa powyżej 50 ha i stanowiłby 160% składki podstawowej. Zaproponowane progi różnicujące składkę zdrowotną pozwoliłyby uzyskać średnio⁴⁵ 110,5 mln zł miesięcznie, co stanowiłoby około 71% obecnej, miesięcznej zaliczki budżetowej wpłacanej do KRUS.

Przyjęcie uproszczonego modelu finansowania ubezpieczenia zdrowotnego rolników pozwoliłoby uwzględnić zasadę równości i sprawiedliwości społecznej w ponoszeniu ciężaru utrzymania publicznej opieki zdrowotnej. Miałoby także jeszcze jedno zadanie. Uwzględniając poważne trudności w skonstruowaniu sprawiedliwego i obiektywnego systemu szacowania uzyskiwanych dochodów z działalności rolniczej, dałoby możliwość opracowania bez „presji” rolniczego systemu podatkowego. Jak to już zostało powyżej podkreślone, wiąże się to z koniecznością nowelizacji szeregu aktów prawnych, przy uwzględnieniu dochodów gospodarstw socjalnych i typowo wielkotowarowych. Nie można tu także zapomnieć o konieczności wprowadzenia, obowiązującego w każdym państwie prawa, odpowiednio długiego okresu *vacatio legis* w tej materii.

6. Przeprowadzone powyżej rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w kwestii ubezpieczenia zdrowotnego rolników należy ocenić pozytywnie. Sytuacja polskiego rolnictwa zmieniła się znacznie od połowy lat 90. Nieobjęcie rolników powszechnymi zasadami poboru składek na ubezpieczenie zdrowotne było konsekwencją trudnej sytuacji rolnictwa w okresie transformacji ustrojowej i miało charakter zabezpieczeniowy. Dziś rolnicze ubezpieczenie zdrowotne powinno mieć bardziej ubezpieczeniowy charakter, a pełne wsparcie udzielane przez państwo w tej materii należy kierować w szczególności do niezamożnych rolników.

⁴⁴ Np. przyjęty obecnie próg średnio 1 zł z ha przeliczeniowego.

⁴⁵ Przy uwzględnieniu średniej powierzchni gospodarstw w poszczególnych grupach.

Po drugie, istnieje potrzeba skonstruowania nowego modelu finansowania i wydzielenia odrębnego ubezpieczenia zdrowotnego dla rolników. Zasada solidaryzmu wewnątrzgrupowego, zasada samopomocy społecznej, zasada sprawiedliwości społecznej i ochrona ubezpieczonego winny stanowić priorytet w konstruowaniu tego modelu ubezpieczenia. Dziś bowiem stawia się tu przede wszystkim jeden cel – zmniejszenie obciążenia budżetowego przy większym udziale rolników w finansowaniu potrzeb państwa. Zasady te przesądzają także o konieczności różnicowania składki zdrowotnej w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego i określonych progów składkowych. Istnieje potrzeba szerszego udziału ubezpieczonych w finansowaniu ochrony zdrowia, gdyż obecnie powinność ta dotyczy zaledwie 40% rolników. Trzeba jednak podkreślić, że zasada różnicowania obciążeń składkowych powinna objąć także przedsiębiorców opłacających dziś zryczałtowane składki zdrowotne w ZUS.

Po trzecie, niewątpliwie najbardziej obiektywnym kryterium określania podstawy wymiaru składek zdrowotnych byłoby kryterium dochodowe. Bez wprowadzenia pewnych uproszczeń nie da się jednak osiągnąć celu, jakim jest skuteczne oraz społecznie sprawiedliwe określenie obciążenia składkowego. System poboru składek powinien być możliwie nieskomplikowany, przy uwzględnieniu większego udziału zamożnych rolników w finansowaniu ubezpieczenia zdrowotnego⁴⁶.

Po czwarte, obecny, przejściowy system poboru składek jest małym krokiem w kierunku objęcia rolników powszechnym ciężarem składkowym ubezpieczenia zdrowotnego. Ubezpieczenie to przy określeniu jego funkcji i celów nie jest jednak w stanie zapewnić właściwej ochrony ubezpieczonemu bez wsparcia budżetowego. Samofinansowanie jest tu zatem wykluczone, a konieczność wprowadzenia reformy systemu poboru składek uzasadnia obecnie nie tylko powinność prawna czy zaledwie kosmetyczne odciążenie budżetu w tej materii, lecz przede wszystkim potrzeba ochrony ubezpieczonych i stałe podnoszenie jakości uzyskiwanych świadczeń zdrowotnych oraz środków na szeroko rozumianą ochronę zdrowia. Większy udział ubezpieczonych w finansowaniu ubezpieczenia podyktowany jest zasadą solidaryzmu społecznego. Przy uwzględnieniu obecnego stanu polskiego rolnictwa, bez udziału środków budżetowych, właściwa realizacja wskazanych powyżej celów nie wydaje się w praktyce możliwa.

⁴⁶ Zob. odmienne propozycje poboru składek przedstawione przez W. Jagłę, op. cit., s. 21-22.

FARMERS' HEALTH INSURANCE

S u m m a r y

The paper aims to determine whether the protective character of the existing system of farmers' health insurance in Poland should be preserved, and if, to what extent.

It is shown that the condition of Polish agriculture today does not justify the maintenance of a fully protective system of health insurance, and that there is a need to create a system based on a new financing model, which would involve a higher degree of contributions on the part of the insured farmers. At the same time, however, it seems obvious that adequate health protection of the insured will not be guaranteed without financial assistance from the state budget. Taking into account social justice, social self-assistance and the ideas of inter-group solidarity, state support should be directed predominantly to farmers of lesser means.

L'ASSICURAZIONE SANITARIA DEGLI AGRICOLTORI

R i a s s u n t o

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se e in quale misura l'assicurazione degli agricoltori deve mantenere il suo carattere protettivo.

Concludendo, l'autore afferma che la situazione attuale dell'agricoltura polacca non giustifica il mantenimento di un carattere del tutto protettivo dell'assicurazione sanitaria degli agricoltori. Tenendo conto del principio della solidarietà di gruppo, dell'aiuto reciproco, della giustizia sociale e della necessità di una protezione adeguata degli assicurati, il sostegno fornito dallo Stato in questa materia deve essere offerto in particolare ai contadini poveri. Vi è la necessità di distinguere l'assicurazione sanitaria degli agricoltori e di creare un modello nuovo di finanziamento, tenendo conto di un maggiore contributo dell'assicurato e di un sostegno finanziario pubblico. In pratica, senza aiuto dello Stato, la protezione adeguata dell'assicurato sembra impossibile.

IZABELA LIPIŃSKA

Z problematyki ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich

1. Przedmiot artykułu stanowi umowa ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich traktowana jako jeden z głównych instrumentów zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej. Jego podstawową rolą jest kompensacja strat powstających w majątku rolników w toku prowadzenia działalności rolniczej, której efekt jest niepewny i w dużej mierze zależy od zmieniających się warunków środowiskowych¹. Umowa ta pozwala producentom rolnym na zabezpieczenie się przed ujemnymi skutkami niepomyślnych i nieprzewidywanych zdarzeń wpływających na produkcję.

Rolnictwo jest dziedziną gospodarki poddanej oddziaływaniu środowiska naturalnego. Wynika to ze specyficznych cech produkcji rolnej, której efekty nie zależą wyłącznie od producenta. Determinują je między innymi warunki pogodowe, zmiany cen na rynku rolnym, czy wprowadzany postęp techniczny i technologiczny. Ponadto rolnictwo jest szczególną dziedziną gospodarki także ze względu na długi, prawie roczny cykl produkcji, i z tego powodu nie zawsze można precyzyjnie określić wielkości zysków z danej inwestycji².

Pośród wielu zagrożeń, które występują w działalności rolniczej, podstawowym jest ryzyko o charakterze przyrodniczym. Jego występowanie jest kreowane przez naturę, a ma ono ogromny wpływ na wielkość produkcji i jej jakość. Ryzyko to może być dwojakiego rodzaju – katastro-

¹ Zob. E. Kremer, *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie*, w: P. Czechowskiego (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 353 i n.

² O szczególnych cechach produkcji rolnej zob. bliżej R. Budzinowski, *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 9 i n.

ficzne i niekatastroficzne. Pierwsze z nich obejmuje wszelkie zjawiska (takie jak: intensywne opady atmosferyczne, susze, silne wiatry, powodzie, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur), które prowadzą do powstania szkody. Ponadto mogą być to stany, które nie odbiegają istotnie od normy, jak większe niż średnie opady deszczu. Warto w tym miejscu dodać, że producent rolny nie ma możliwości podjęcia działań, które by go uchroniły przed wystąpieniem ryzyka. Zmienne warunki pogodowe pozostają całkowicie poza kontrolą człowieka. Jednakże może on niwelować jego skutki, podejmując decyzję o zawarciu odpowiedniej umowy ubezpieczenia.

Ubezpieczenia zarówno upraw polowych, jak i zwierząt gospodarskich należą do grupy ubezpieczeń majątkowych i – jak zauważył M. Prutis – znacząco oddziałują na poprawę statusu majątkowego i społecznego rolników³. Rolnik, inwestując w polisę, zabezpiecza się na wypadek utraty dochodu w sytuacji wystąpienia ryzyka w podejmowanej przez niego działalności.

Omawiana problematyka nie jest nowa. Upowszechnienie ubezpieczenia upraw polowych i zwierząt gospodarskich było już przedmiotem regulacji prawnej sześćdziesiąt lat temu. Chodzi tu o ustawę z 28 marca 1952 r. o ubezpieczeniach państwowych, która wprowadziła obowiązek ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi oraz zwierząt gospodarskich – od padnięcia⁴. Jednakże przemiany ustrojowe, jakie nastąpiły w latach dziewięćdziesiątych, doprowadziły do zniesienia ich obligatoryjności. Zmiana polityki w tym zakresie nastąpiła z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i implementowania rozwiązań systemowych, które zostały między innymi wskazane w Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie⁵. Dotyczyły one między innymi wprowadzenia możliwości współfinansowania instrumentów zarządzania kryzysami i ryzykiem w rolnictwie ze środków wspólnotowych przez ustalenie partycypacji państwa w finansowaniu składek płaconych przez rolników z tytułu ubezpieczenia od skutków klęsk żywiołowych⁶. Wyrazem do-

³ Tak M. Prutis, *Zmiany w ubezpieczeniach gospodarczych w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 3, 2002, s. 154.

⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 130 ze zm.

⁵ COM (2005), 74 z 9 marca 2005 r. (dostęp: 10.10.2012).

⁶ Opłacana przez rolnika składka miała być dotowana do wysokości 50%, a wypłata odszkodowania przysługiwała, gdyby straty przekroczyły 30% średniej produkcji z trzech ostatnich lat lub średniej produkcji z ostatnich pięciu lat (przy odrzuceniu w obliczeniach najgorsze-

stosowania rodzimej polityki rolnej do wymogów wspólnotowych było uchwalenie ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich⁷.

Celem artykułu jest określenie skuteczności stosowania instrumentów prawnych w zakresie ograniczania występowania ryzyka w produkcji rolnej w oparciu o dotowane umowy ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich. Pojawia się też pytanie, czy dopłaty, traktowane jako zintegrowany instrument pomocy publicznej, realizują swój podstawowy cel, którym jest stabilizacja dochodów rolniczych.

Ubezpieczenia rolne stanowią pewien zorganizowany system, w którym łączą się interesy trzech grup podmiotów – państwa, producentów rolnych i zakładów ubezpieczeń. Z tego powodu problematyka ta może być rozpatrywana na trzech płaszczyznach. Ma to o tyle istotne znaczenie, że przygotowywany jest projekt kolejnej zmiany ustawy, której celem ma być ustalenie jednolitych zasad dotyczących zarówno zawierania umów z wybranymi zakładami, określania przedmiotu ochrony, jak i wysokości współfinansowania polis przez państwo.

Jak zaznaczono wcześniej, na kształt i funkcjonowanie systemu ubezpieczeń wpływa także Wspólna Polityka Rolna. Jednym z jej podstawowych celów jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, na który przekłada się szeroko rozumiane bezpieczeństwo produkcji. Zatem pojawia się kolejne pytanie o przyszłe miejsce ubezpieczeń rolnych w ramach polityki rolnej po 2013 r. Warto dodać, że stosowane w poszczególnych państwach UE dopłaty do składek ubezpieczeniowych różnią się między sobą⁸.

2. Podejmując problematykę rolnych ubezpieczeń majątkowych, należy zauważyć, że mają one w Polsce długą, sięgającą XIX w. historię. Wówczas w poszczególnych zaborach, pojawiły się pierwsze regulacje prawne w tym zakresie. Przykładowo w 1833 r. w zaborze rosyjskim Dyrekcja Generalna powołała Towarzystwo Ubezpieczeń od Ognia Ruchoomości, które oferowało między innymi ubezpieczenia maszyn rolniczych,

go i najlepszego wyniku z tych pięciu lat). Kwota odszkodowania nie może przewyższyć 100% poniesionych strat.

⁷ Dz. U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.

⁸ Zob. M. Józeficka, U. Tetwejer, *Ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych w polskim rolnictwie na tle ustawodawstwa unijnego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 1, s. 174 i n.

zbóż w snopkach i ziarnie oraz zwierząt gospodarskich⁹. Natomiast Dyrekcja Ubezpieczeń, powołana w 1843 r. przez cara Mikołaja I, przyczyniła się do połączenia pod zarządem jednej władzy wszystkich rodzajów ubezpieczeń, w tym od gradobicia¹⁰.

Na terenie Królestwa Polskiego w 1829 r. przedstawiono projekt powołania specjalnej instytucji ubezpieczeniowej do ochrony rolnictwa przed klęską gradu. Rozporządzenie w tym zakresie zostało wydane dopiero w 1843 r. i dotyczyło zawierania umów ubezpieczenia ziemio-
płodów w zależności od ich podatności na uszkodzenia gradowe. Od połowy XIX w. również na terenie zaboru rosyjskiego były podejmowane próby powołania właściwych instytucji ubezpieczeniowych, jednakże sprzeciwiała się temu Rosja, chroniąc tym samym swój własny rynek ubezpieczeń.

Jeżeli chodzi o zwierzęta gospodarskie, to przedmiotem ubezpieczenia było tylko bydło. Przykładowo, na terenie Królestwa Kongresowego w 1857 r. została uchwalona ustawa o obowiązkowym ubezpieczeniu bydła od księgossusu¹¹. Zwierzęta te były również przedmiotem ochrony na terenie zaboru austriackiego. Powstały w 1912 r. Galicyjski Krajowy Zakład Reasekuracyjny Ubezpieczenia Bydła opierał swą działalność na zasadach wzajemności i miał na celu zapewnienie swoim członkom możliwości objęcia reasekuracją części ryzyka ponoszonego przez hodowców przy ubezpieczaniu bydła od chorób. Członkiem stowarzyszenia mógł być każdy właściciel bydła, który zgłosił cały stan posiadanego stada. Warunkiem ubezpieczenia były oględziny zwierząt przez specjalne komisje. Poszkodowany, w razie pomoru, otrzymywał 70% ustalonej wartości zwierzęcia. Warto dodać, że z czasem praktyką stało się ubezpieczanie wszystkich składników mienia należącego do gospodarstwa rolnego, nie tylko upraw i bydła.

Rozwój ubezpieczeń i przede wszystkim ich ujednolicenie nastąpiło w okresie międzywojennym. Wówczas na mocy rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 maja 1927 r. o przymusie ubezpieczenia od ognia i o Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Wzajemnych powstał Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych¹². Otrzymał on wyłącz-

⁹ Zob. E. Stroiński, *Ubezpieczenia majątkowe i osobowe w rolnictwie*, Warszawa 2006, s. 138.

¹⁰ Pisze na ten temat D. Kamiński, *Historia rozwoju ubezpieczeń majątkowych w Polsce w latach 1803-1952*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 43, s. 163.

¹¹ Zob. E. Stroiński, op. cit., s. 138-139.

¹² Dz. U. 1927, Nr 46, poz. 410.

ność na między innymi ubezpieczenia od pomoru zwierząt gospodarskich i ziemiopłodów oraz od gradobicia.

Po zakończeniu II wojny światowej przemiany gospodarcze, polityczne i społeczne przyczyniły się do ustalenia nowych zasad funkcjonowania ubezpieczeń. Chodziło tu w szczególności o ochronę własności socjalistycznej, czego wyrazem było uchwalenie wspomnianej już ustawy z 28 marca 1952 r. o ubezpieczeniach państwowych¹³. Ustawa ta uchylila wszystkie obowiązujące dotychczas regulacje ubezpieczeniowe, wskazując jako główny cel pokrywanie strat powstałych w ubezpieczonym mieniu na skutek wystąpienia określonego zdarzenia losowego (art. 2 ust. 2 ustawy). Jednocześnie monopol na usługi ubezpieczeniowe otrzymał Państwowy Zakład Ubezpieczeń.

Na mocy tej ustawy został wprowadzony obowiązek ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi, a zwierząt gospodarskich – od padnięcia. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 24 listopada 1956 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia ziemiopłodów od gradobicia i powodzi obowiązkowe ubezpieczenie objęło produkcję podstawowych zbóż, czyli pszenicy, żyta, owsa, jęczmienia i kukurydzy¹⁴. Pozostałe uprawy można było ubezpieczyć dobrowolnie. Z kolei warunki zawierania umów ubezpieczenia zwierząt zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 23 października 1956 r. w sprawie organizacji i finansowania działalności zapobiegania szkodom ogniowym i szkodom w pogłowie zwierząt gospodarczych¹⁵.

Omawiana ustawa została uchylona przez ustawę z 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych¹⁶. Na jej podstawie utrzymany został obowiązek ubezpieczenia upraw polowych oraz zwierząt. Przedmiot ubezpieczenia został poszerzony w 1963 r. o ziarno gryki od gradobicia oraz ziemniaki od skutków powodzi¹⁷. Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawą z 20 września 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych¹⁸. Nowe przepisy rozszerzyły zakres obowiązkowego ubezpieczenia na mieszanki zbóż, rośliny pastewne, buraki cukrowe, trawy oraz konie i trzodę chlewną. Jednocześnie został zniesiony monopol państwa od strony organizacyjnej.

¹³ Dz. U. Nr 20, poz. 130 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 57, poz. 262.

¹⁵ Dz. U. Nr 49, poz. 217.

¹⁶ Dz. U. Nr 72, poz. 357.

¹⁷ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 14 lutego 1963 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia ziemiopłodów, Dz. U. Nr 57, poz. 261.

¹⁸ Dz. U. Nr 45, poz. 242.

Obowiązkowe ubezpieczenia upraw i zwierząt zostały zniesione wraz z wejściem w życie ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej¹⁹. Zmiany te były wynikiem transformacji ustrojowej. Brak obligatoryjności w zawieraniu umów ubezpieczenia spowodował spadek liczby polis kupowanych przez rolników. W omawianym okresie z tytułu pojawienia się straty w produkcji rolnej o charakterze katastroficznym rolnicy mogli starać się jedynie o wsparcie państwa w ramach tak zwanych kredytów klęskowych. Jak już sama nazwa wskazuje, nie była to pomoc bezwrotna. Pozyskiwanie kredytów miało negatywny skutek dla niektórych gospodarstw, szczególnie tych słabszych, których zadłużenie rosło i mogło doprowadzić do zaprzestania produkcji rolnej²⁰.

Częściowe finansowanie kredytów było także dużym obciążeniem dla budżetu państwa. Taka sytuacja spowodowała rozpoczęcie prac nad poszukiwaniem nowej formy prawnej pomocy publicznej, która by umożliwiała zagwarantowanie rolnikom środków finansowych na likwidację niektórych skutków klęsk naturalnych w produkcji rolnej, a jednocześnie poszukiwany był taki instrument, który by jak najmniej obciążał budżet państwa²¹.

Wzmoczone prace nad nowym rozwiązaniem prawnym miały także uzasadnienie w obliczu członkostwa Polski w Unii Europejskiej i konieczności zharmonizowania prawa ubezpieczeniowego z regulacjami unijnymi. Ich efektem było uchwalenie ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich²². Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawa ta określiła zasady stosowania dopłat ze środków budżetu państwa do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie. Określiła ona zakres przedmiotowy i podmiotowy ubezpieczenia zarówno w odniesieniu do producentów rolnych, jak i zakładów ubezpieczeń.

3. Problematyka wspierania gospodarstw rolnych w sytuacji wystąpienia zjawisk katastroficzných wielokrotnie była przedmiotem uwagi ustawodawcy unijnego.

Jednym z aktów prawnych podejmujących tę problematykę jest rozporządzenie Komisji nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowa-

¹⁹ Dz. U. Nr 59, poz. 344 ze zm.

²⁰ Szerzej E. Stroiński, op. cit., s. 249.

²¹ Zob. J. Orlicka, *O kontrowersjach wokół ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Ustawodawstwo i Orzecznictwo” 2006, nr 1, s. 77.

²² Dz. U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.

nia art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001²³. W art. 2 pkt 8 prawodawca zdefiniował niekorzystne zjawisko klimatyczne jako zjawisko, które może być porównane do klęski żywiołowej i oznacza takie warunki pogodowe (mróz, grad, lód, deszcz lub susza), które niszczą ponad 30% średniej rocznej produkcji danego rolnika z ubiegłych trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu ubiegłych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Spełnienie powyższych przesłanek umożliwia zakwalifikowanie zdarzenia klimatycznego do grupy zdarzeń katastroficznych, ale dopiero po uznaniu ich przez państwo. To z kolei implikuje możliwość otrzymania przez producentów rolnych pomocy mającej na celu niwelowanie strat, o ile zjawisko zostanie uznane przez państwo bądź wyznaczony, właściwy organ publiczny.

Ochrona producenta rolnego na wypadek pojawienia się niekorzystnych warunków klimatycznych jest również przedmiotem regulacji rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu²⁴. Przewiduje ono możliwość otrzymania przez producentów rolnych wsparcia w postaci dopłat do składek ubezpieczeniowych. Jednym z podstawowych celów wymienionej regulacji jest zachęcanie rolników do wykupywania polis ubezpieczeniowych, o ile spełniają oni warunki zawarte w Załączniku I omawianego rozporządzenia.

Wsparcie jest przewidziane dla tych gospodarstw, które należą do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Mowa tu o przedsiębiorstwach, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników i których roczny obrót nie przekracza 50 mln euro, a/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 mln euro (art. 2 Załącznika nr I). Wyłączone z tej pomocy są więc te przedsiębiorstwa, które przekraczają wskazane limity²⁵.

Z kolei, zgodnie z art. 12 rozporządzenia nr 1857/2006, wysokość pomocy brutto nie może przekroczyć 80% kosztów składek ubezpiecze-

²³ Dz. Urz. UE L 358 z 16 grudnia 2006 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1857/2006), s. 3-21.

²⁴ Dz. Urz. UE L 214 z 9 sierpnia 2008 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 800/2008), s. 3-47.

²⁵ Za przedsiębiorstwo małe i średnie nie uważa się ponadto tych, w których 25% lub więcej kapitału posiada co najmniej jeden organ państwowy. Piszą na ten temat M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2009, nr 2, s. 131.

niowych, jeżeli w polisie wyszczególnione jest objęcie ubezpieczeniem jedynie strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane do klęsk żywiołowych. Natomiast w przypadku mniejszych strat niż wskazane lub spowodowanych chorobami zwierząt lub roślin lub epidemiami szkodników wysokość pomocy nie może przekroczyć 50% kosztów składek ubezpieczeniowych. Warto dodać, że omawiane wsparcie nie może być ograniczone do ubezpieczenia zapewnianego przez jedną tylko firmę ubezpieczeniową lub grupę firm lub do ubezpieczenia uzależnionego od warunku, że umowa ubezpieczenia ma być zawarta z firmą założoną w danym państwie członkowskim (art. 12 pkt 3 rozporządzenia nr 1857/2006).

Obecnie aktem prawnym o doniosłym znaczeniu w kwestii ochrony producentów rolnych przed negatywnymi skutkami klęsk żywiołowych jest 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, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003²⁶.

Już w preambule do tego rozporządzenia ustawodawca podnosi, że „ze względu na rosnące znaczenie skutecznego zarządzania ryzykiem państwa członkowskie powinny otrzymać możliwość współfinansowania składek ubezpieczeniowych, jakie rolnicy płacą w związku z ubezpieczeniem upraw, zwierząt i roślin, jak również współfinansowania rekompensat za niektóre straty gospodarcze poniesione w przypadku chorób zwierząt lub roślin oraz incydentów środowiskowych”²⁷. Prawodawca unijny zwrócił szczególną uwagę na potrzebę określenia warunków partycypowania państwa w kosztach związanych z niwelowaniem występowania strat w produkcji na skutek pojawiania się negatywnych zjawisk klimatycznych. W wymienionym rozporządzeniu zostało ustanowione tak zwane wsparcie specjalne, które może przybrać między innymi formę dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw i zwierząt.

Artykuł 70 rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje możliwość stosowania wspomnianych dopłat do ubezpieczenia od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników. Przez straty gospodar-

²⁶ Dz. Urz. UE L 30 z 31 stycznia 2009 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 73/2009), s. 16-99.

²⁷ Pkt 35 preambuły do rozporządzenia nr 73/2009.

cze należy rozumieć wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji (art. 70 pkt 1c). Natomiast za niekorzystne zjawiska klimatyczne uważa się takie warunki pogodowe, które mogą być porównywane do klęsk żywiołowych, takich jak mróz, grad, lód, deszcz lub susza (art. 70 pkt 1a).

Wkład finansowy może być przyznany wyłącznie w odniesieniu do strat spowodowanych niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym, chorobą zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników, które niszczą więcej niż 30% średniej rocznej produkcji rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej (art. 70 pkt 2). Ponadto dopłata przyznawana rolnikowi nie może przekraczać 65% należnej składki z tytułu ubezpieczenia. Prawodawca unijny przewiduje, że państwa członkowskie mogą ograniczyć kwotę składki kwalifikującej się do wkładu finansowego, stosując odpowiednie pułapy. Możliwość skorzystania z ubezpieczenia upraw lub zwierząt lub roślin jest dostępna jedynie w sytuacji, gdy wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub epidemii choroby zwierząt lub roślin lub inwazji szkodników zostało formalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego. W niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą z wyprzedzeniem ustanowić kryteria, na podstawie których będzie można uważać, że wystąpienie wymienionych okoliczności zostało formalnie uznane (art. 70 pkt 4).

Płatności z tytułu ubezpieczeń powinny rekompensować nie więcej niż całkowity koszt poniesionych strat i nie mogą wprowadzać wymagań co do dalszej produkcji. Zgodnie z art. 70 pkt 7 omawianego rozporządzenia, wydatki państw członkowskich w zakresie przyznawania dopłat są współfinansowane przez Unię Europejską z tak zwanego pułapu krajowego, w wymiarze 75% wkładu finansowego. Na podstawie art. 69 pkt 1 państwa członkowskie najpóźniej do 1 sierpnia 2011 r. mogły podjąć decyzję o wykorzystaniu od roku następującego po tej decyzji do 10% wartości tego pułapu z przeznaczeniem na wsparcie specjalne²⁸.

4. Krajowym aktem prawnym dotyczącym ubezpieczenia produkcji rolnej jest ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych

²⁸ Chodzi tu o ustalone z Załączniku VIII rozporządzenia nr 73/2009 wartości pułapu krajowego od 2009 r. W przypadku Polski jego wartość na pomoc specjalną nie może przekroczyć w euro w roku 2012 r. – 2 788 247, w 2013 r. – 3 044 518, a w 2014 r. – 3 044 518.

i zwierząt gospodarskich²⁹. W pierwotnym brzmieniu przewidywała ona możliwość zawierania ubezpieczeń od ognia, huraganu, deszczu nawalnego, powodzi, gradu, pioruna, obsunięcia gruntu, lawiny, eksplozji, suszy, ujemnych skutków przezimowania oraz uboju z konieczności. Od wejścia ustawy w życie zawarcie umowy nie było obowiązkowe. Obligatoryjność została wprowadzona w 2007 r. w związku ze wdrażaniem przepisów unijnych w zakresie wsparcia bezpośredniego³⁰.

Ustawodawca nakłada na rolnika, który uzyskał płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, obowiązek ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw. Ma on zatem ustawowy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia z wybranym zakładem ubezpieczeń, który zawarł z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi umowę w sprawie dopłat, albo innym wykonującym działalność ubezpieczeniową w zakresie ubezpieczenia upraw. Producent rolny, który nie spełnił nałożonego obowiązku, musi wnieść opłatę w wysokości równowartości w złotych 2 euro od 1 ha, ustaloną przy zastosowaniu kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski.

Z budżetu państwa pochodzą dopłaty do składek producentów rolnych z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od wystąpienia dwojakiego typu zdarzeń losowych. Pierwszy obejmuje produkcję roślinną w zakresie upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych od huraganu, powodzi, deszczu nawalnego, gradu, pioruna, obsunięcia się ziemi, lawiny, suszy, ujemnych skutków przezimowania lub przymrozków wiosennych. Natomiast drugi – produkcję zwierzęcą (tj. bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń), a zakres zdarzeń obejmuje huragan, poodwódz, deszcz nawalny, grad, uderzenie pioruna, obsunięcia się ziemi, lawinę oraz ubój z konieczności.

Przepisy ustawy przewidują możliwość ubezpieczania upraw rolnych i zwierząt gospodarskich od wszystkich określonych w ustawie rodzajów ryzyka albo tylko niektórych z nich, wybranych przez producenta rolnego. Poziom dopłat z budżetu państwa do składek ubezpieczeń należnych od producentów rolnych z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia upraw rolnych lub zwierząt gospodarskich jest corocznie określony przez Radę

²⁹ Dz. U. Nr 150, poz. 1249 ze zm.

³⁰ Tak ustawa z 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 49, poz. 328.

Ministrów w drodze rozporządzenia. Obecnie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 6 grudnia 2011 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w 2012 r. ich wysokość wynosi 50% składki do 1 ha upraw rolnych i 50% składki do 1 sztuki zwierzęcia gospodarskiego³¹. Mimo że ustawa przewiduje obligatoryjność zawierania umów i można byłoby spodziewać się ich powszechności, to jednak w praktyce sytuacja jest inna. Wprawdzie ochroną miało zostać objęte około 7 mln ha upraw, ale z badań wynika, że ubezpieczenie nie obejmuje nawet połowy tej powierzchni.

5. Poddany obecnie pod dyskusję projekt zmiany ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich powinien realizować kilka celów. Przede wszystkim ma on dostosować krajową regulację do regulacji unijnej w zakresie wdrażania określonej w rozporządzeniu nr 800/2008 definicji małego i średniego przedsiębiorcy oraz zawartej w rozporządzeniu nr 73/009 definicji rolnika. Ponadto zmierza ona do zapewnienia producentom rolnym szerokiego dostępu do ubezpieczeń upraw rolnych z dopłatami z budżetu państwa, o ile zakłady ubezpieczeń podwyższą wysokości stawek taryfowych, co jest uzależnione od wyników analizy szkód, które stanowiły straty w 2012 r.

Jednakże najważniejszą kwestią podnoszoną w propozycji zmiany ustawy jest zwiększenie powszechności ubezpieczeń. Powinno ono nastąpić poprzez zobowiązanie zakładów do oferowania producentom rolnym ubezpieczeń pakietowych. Chodzi tu o ubezpieczenia obejmujące wszystkie rodzaje ryzyka wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy³² lub co najmniej trzy z nich, w ramach pakietu. Obecnie umowy zawierane przez producentów rolnych z zakładami ubezpieczeń mogą obejmować wszystkie bądź wybrane przez producenta rodzaje ryzyka wskazane w ustawie. Często zdarza się, że zakłady ubezpieczeń odmawiają zawarcia umów od

³¹ Dz. U. Nr 271, poz. 1602.

³² Chodzi tu o zawarcie umowy ubezpieczenia: 1) upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne lub 2) bydła, koni, owiec, kóz, drobiu lub świń od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę oraz w wyniku uboju z konieczności.

ryzyka, które ze względu na skalę jego występowania, mogłoby powodować negatywne dla nich skutki finansowe³³. W celu zwiększenia liczby zawartych umów od takiego ryzyka (np. powódź czy susza) i zwiększeniu ochrony ubezpieczeniowej od większej liczby szkód ustawodawca proponuje wykupywanie polis od co najmniej trzech typów ryzyka lub pakiet większej ich liczby określonej w ustawie. Zmierza to w szczególności do przeniesienia kosztów rekompensaty szkód na ryzyko, którego prawdopodobieństwo jest statystycznie mniejsze.

Kolejna propozycja nowelizacji omawianej ustawy dotyczy wysokości dopłat wypłacanych z budżetu państwa. Otóż zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy dopłaty wynoszą do 50%, ale nie mniej niż 40% składki z tytułu ubezpieczenia upraw, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają określonych pułapów³⁴ oraz 50%, ale nie mniej niż 40% składki z tytułu ubezpieczenia zwierząt, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2, jeżeli określone przez zakłady ubezpieczeń stawki taryfowe ubezpieczenia nie przekraczają 0,5% sumy ubezpieczenia. Proponowana zmiana obejmuje podwyższenie maksymalnej stawki taryfowej, do której będą stosowane dopłaty do składek ubezpieczeniowych. Według proponowanego rozwiązania, dopłaty mają przysługiwać producentom rolnym w wysokości 50%, ale nie mniej niż 40% z tytułu upraw w wypadku określenia przez zakłady ubezpieczeń stawek taryfowych nieprzekraczających 7% sumy ubezpieczenia upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych oraz 9% sumy ubezpieczenia upraw rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych lub truskawek.

W sytuacji przekroczenia stawki taryfowej ubezpieczenia stanowiącej odpowiednio 7% i 9% sumy ubezpieczenia dopłaty do stawek producentów rolnych będą nadal stosowane w tej samej wysokości. Celem wprowadzenia takiej propozycji jest zwiększenie ochrony ubezpieczeniowej

³³ Zob. Projekt uzgodnienia z Ministrem Finansów, stan na 30 października 2012 r., www.minrol.gov.pl (dostęp: 2.11.2012).

³⁴ Odpowiednio przy ubezpieczeniu upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku jarego, rzepiku, ziemniaków lub buraków cukrowych pułap wynosi – 3,5% sumy ubezpieczenia upraw; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka, a przy ubezpieczeniu rzepaku ozimego, warzyw gruntowych, chmielu, tytoniu, drzew i krzewów owocowych, truskawek lub roślin strączkowych – 5% sumy ubezpieczenia; w przypadku rozdzielenia rodzajów ryzyka suma ubezpieczenia danej uprawy dotyczy wszystkich rodzajów ryzyka.

upraw poprzez zwiększenie liczby zawieranych umów. Jak pokazują obecne realia, większość zakładów ubezpieczeń ustala stawki taryfowe na poziomie przekraczającym 6%, co zgodnie z art. 5 ust. 2c ustawy uniemożliwia stosowanie dopłat z budżetu. Producenci nie mogą pozyskać wsparcia ze strony państwa, dlatego rezygnują z zawierania umów. Zatem przedstawiona propozycja powinna przyczynić się do poszerzenia „ekonomicznego” dostępu ubezpieczeń dla producentów rolnych.

Podwyższenie stawek taryfowych wynika także z konieczności stosowania przepisów ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej³⁵. Otóż zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy wysokość składek ubezpieczeniowych ustala zakład ubezpieczeń po dokonaniu oceny ryzyka ubezpieczeniowego. Z kolei składka ubezpieczeniowa jest ustalana w wysokości, która powinna co najmniej zapewnić wykonanie wszystkich zobowiązań z umów ubezpieczenia i pokrycie kosztów wykonywania działalności ubezpieczeniowej zakładu.

Kolejnym nowym rozwiązaniem legislacyjnym jest propozycja podwyższenia zakładom dotacji celowej o 10%. Jej zadaniem jest pokrywanie części odszkodowań wypłacanych producentom rolnym z tytułu szkód spowodowanych przez suszę w danym roku kalendarzowym. Ponadto projekt przewiduje poszerzenie przedmiotowe dotacji o szkody wywołane także przez ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Otóż art. 10a w nowym brzmieniu przewiduje, że dotacja przysługuje w wysokości 70% kwot wpłaconych – w okresie roku kalendarzowego – odszkodowań, przekraczającej 90% sumy składek przypisanych od 1 września poprzedniego roku do 31 sierpnia danego roku. Jednak wysokość jej nie może przekraczać 70% kwoty stanowiącej 180% sumy tych składek.

Odpowiednio dotacja będzie przysługiwała zakładom ubezpieczeń w wysokości 70% różnicy pomiędzy łączną kwotą odszkodowań wypłaconych w danym roku kalendarzowym a kwotą stanowiącą 90% sumy składek uiszczonych w okresie 1 września – 31 sierpnia roku następnego. Przewiduje się, że omawiana dotacja będzie obliczana odrębnie dla odszkodowań wypłaconych z tytułu szkód spowodowanych przez suszę, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Takie rozwiązanie jest podyktowane faktem, że są to trzy główne i najczęściej występujące w Polsce szkody w produkcji rolnej³⁶. W szczególności powinno

³⁵ Dz. U. 2010, Nr 11, poz. 66 ze zm.

³⁶ Zob. Projekt, op. cit., s. 15-16.

ono zmotywować producentów rolnych do zawierania umów ubezpieczenia i tym samym przyczynić się do stabilizacji sytuacji zakładów ubezpieczeń.

W świetle proponowanych zmian w zakresie rozszerzenia dotacji celowych zmianie powinny ulec także procedury administracyjne w zakresie składania wniosków, zwrotów dotacji, a także sprawozdawczości po stronie zakładu ubezpieczeń.

Przygotowywana nowelizacja powinna także pozytywnie oddziaływać na rynek ubezpieczeń w Polsce. Chodzi tu o zwiększanie konkurencyjności tego rynku, wpływając tym samym na jakość likwidacji szkód. Projekt przewiduje możliwość współdziałania kilku zakładów w ramach koasekuracji, polegającej na wspólnym udzielaniu ochrony ubezpieczeniowej producentom rolnym i partycypowaniu w ryzyku na ustalonych zasadach i proporcjach. Ponadto jeden z zakładów ma pełnić rolę wiodącą i z nim mają być dokonywane wszelkie rozliczenia dopłat, co istotnie ułatwi ich funkcjonowanie od strony technicznej.

6. Rozwiązania przewidywane w projekcie ustawy mają przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ograniczenie ryzyka utraty przez producentów rolnych przychodów z produkcji rolniczej na skutek wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, w tym wznowienia produkcji oraz utrzymania miejsc pracy w rolnictwie.

Wskazane nowe rozwiązania ustawowe powinny pozwolić na ograniczenie doraźnych form pomocy. Mowa tu o wypłacanych jednorazowych zasiłkach celowych czy pomocy na ponowne obsianie powierzchni upraw. Przykładowo w 2011 r. w związku z wystąpieniem omawianych szkód wypłacono ponad 40 mln zł tytułem pomocy oraz wydatkowano na dopłaty do oprocentowania kredytów kłaskowych kwotę w wysokości 110 mln zł³⁷.

Jednakże proponowane rozwiązania pakietowe mogą mieć też negatywny skutek w postaci ograniczania rolnika w wyborze najbardziej pożądanego przez niego ubezpieczenia. Nadal występuje znaczne „niedoubezpieczenie” producentów rolnych, którzy wolą zapłacić nakładane sankcje z tytułu niezawarcia umowy, niż ponosić koszty ubezpieczenia; ta „inwestycja” bowiem często im się nie zwraca.

³⁷ Zob. Projekt, op. cit., s. 24.

Ustalenie zadawalającego systemu ubezpieczeń w omawianym zakresie jest niezmiernie trudne. Występują tu interesy różnych podmiotów – rolników, którzy spodziewają się jak najtańszych polis i zarazem wysokich odszkodowań, zakładów ubezpieczeń liczących na znaczne zyski z tytułu zawarcia umów i niewystąpienia szkody oraz państwa, którego rola polega na zachęcaniu obu stron do zawarcia umów poprzez stosowane dopłaty. Ponadto ze względu na wzrost intensywności pojawiania się nowych czynników ryzyka w produkcji rolnej, związanych między innymi ze zmianami klimatu (susze, patogeny zwierząt i roślin), konieczne jest ciągle monitorowanie istniejących, a także wprowadzenie nowych instrumentów zarządzania ryzykiem i kryzysami w rolnictwie.

Niewątpliwie zaletą dotowania ubezpieczeń upraw i zwierząt jest stworzenie jednolitych zasad pomocy na wypadek strat w produkcji rolnej. Jednakże nie zawsze można mówić o obiektywizmie ich stosowania, co znajduje wyraz w przyjętych wartościach granicznych odpowiedzialności zakładów ubezpieczeń. Kwestią sporną jest także to, czy zakres i stawki taryfowe obowiązkowych polis powinny być różne dla tych terenów kraju, które są bardziej narażone na występowanie negatywnych warunków klimatycznych. A zatem czy na tych terenach dopłaty powinny być wyższe, skoro ryzyko wystąpienia szkody jest większe i tym samym wzrasta koszt wykupienia polisy?

Nowelizacja omawianej ustawy została wstrzymana z powodu odmowy przekazania przez Ministra Finansów z budżetu państwa niezbędnych, a wynikających z propozycji zmiany ustawy środków finansowych. Odłożenie w czasie uchwalenia zmian ma także związek z prawdopodobnym „przesunięciem” ubezpieczeń do II filaru WPR wraz z ustaleniem nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Oferuje on pewną elastyczność w wyborze odpowiednich instrumentów zarządzania ryzykiem poprzez ich fakultatywne wykorzystanie, a ponadto umożliwia pozyskiwanie określonych środków budżetowych. Ubezpieczenie, jako instrument zarządzania ryzykiem, może być także wykorzystywane w połączeniu z innymi środkami rozwoju obszarów wiejskich w celu podejścia całościowego, czyli „od zapobiegania do planowania”³⁸.

³⁸ Zob. *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w zakresie instrumentów zarządzania ryzykiem: propozycje na okres po 2013 roku*, w: *Trendy w ubezpieczeniach rolnych w Europie. Ubezpieczenia ryzyka suszy w Polsce. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2012, s. 189.

THE INSURANCE OF AGRICULTURAL CROPS AND LIVESTOCK

Summary

The paper deals with agricultural crops and farm animals insurance as one of the main elements of agricultural production risk management.

It aims to establish whether the existing statutory regulation contributes to the stabilisation of agricultural income, and whether the draft amendment to it will provide agricultural producers with a wider access to system of agricultural crop insurance. The proposed amendments are intended to promote crop insurance among farmers by, *inter alia*, obliging insurance companies to offer insurance packages to farmers, and determining new, and the same for all, principles fixing maximum subsidised contributions. The amendment should increase the competitiveness of agriculture by reducing the risk of lost earnings from agricultural production due to adverse weather conditions.

DELLA PROBLEMATICA DELLE ASSICURAZIONI DELLE COLTURE AGRICOLE E DEL BESTIAME

Riassunto

L'oggetto dell'articolo è l'assicurazione delle colture agricole e del bestiame, considerata come uno dei principali strumenti di gestione dei rischi nella produzione agricola. Lo scopo delle considerazioni è di rispondere alla domanda se la regolazione vigente disposta dalla legge contribuisce alla stabilizzazione dei redditi agricoli e se il progetto in preparazione volto a modificarla consentirà ai produttori agricoli di accedere maggiormente alle assicurazioni delle colture agricole. Le modifiche proposte dovrebbero portare ad incrementare il numero delle assicurazioni stipulate, cercando tra l'altro di obbligare le compagnie di assicurazioni ad offrire pacchetti assicurativi ai produttori agricoli e di determinare nuove e uniche regole nello stabilire l'ammontare massimo del supplemento. La modifica in preparazione dovrebbe contribuire al miglioramento della competitività del settore agricolo, riducendo il rischio per i produttori agricoli di perdere i redditi provenienti dalla produzione agricola a causa di fenomeni atmosferici sfavorevoli.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością – wybrane aspekty prawne

1. Regulacja prawa żywnościowego obejmuje, oprócz żywności, również wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością¹. Podlegają jej wszelkie wyroby, takie jak: opakowania, butelki z plastiku lub szkła, tusze drukarskie stosowane do oznaczania etykiet żywności, które choćby potencjalnie mogą mieć kontakt z żywnością, a na skutek kontaktu z nią mogą one powodować zmiany w jej składzie. Dlatego ustawodawca nakazuje, by wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością były wystarczająco obojętne, tak aby nie powodowały przenikania do żywności substancji w ilościach, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia człowieka oraz wywoływać niemożliwe do przyjęcia zmiany w składzie takiej żywności lub pogorszenie jej cech organoleptycznych.

Wśród wyrobów i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością ustawodawca wyróżnia szczególne kategorie – materiały i wyroby o tak zwanej funkcji aktywnej lub inteligentnej², które mogą uwalniać substancje czynne ze swego składu opakowaniowego. Ocena zagrożeń

¹ Rozporządzenie (WE) nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz uchylające dyrektywy 80/590/EWG i 89/109/EWG, Dz. Urz. UE L 338 z 13 listopada 2004 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1935/2004); rozporządzenie Komisji (WE) nr 10/2011 z 14 stycznia 2011 r. w sprawie materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu z żywnością, Dz. Urz. L 012, 15/01/2011 P. 0001-0089 (dalej jako: rozporządzenie nr 10/2011).

² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 450/2009 z 29 maja 2009 r. w sprawie aktywnych i inteligentnych materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, Dz. Urz. UE L 135/3 z 30 maja 2009 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 450/2009).

płynących z interakcji różnych substancji wchodzących w skład materiałów lub wyrobów podlega zarządzaniu ryzykiem na etapie włączania danej substancji do wspólnotowego wykazu, co jednak nie eliminuje ryzyka dla konsumenta. Innowacyjne procesy produkcyjne zmierzają w kierunku ograniczania wytwarzania odpadów opakowaniowych przez poszukiwanie materiałów biodegradowalnych, choćby z surowców pochodzenia roślinnego, co z kolei ma istotne znaczenie dla ochrony środowiska. Wśród najbardziej pomysłowych opakowań do żywności są nawet takie, które nadają się do spożycia przez ludzi³.

W literaturze wielokrotnie podejmowano tematykę wyrobów i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością⁴. Szczególnym zainteresowaniem cieszy się problematyka stosowania opakowań i gospodarowanie odpadami opakowaniowymi⁵. Wśród opracowań prawniczych należy wskazać kilka publikacji, w tym obcojęzycznych⁶, jednak w żadnej z nich nie poruszono aspektów prawnych wpływu wyrobów i materiałów na jakość i bezpieczeństwo żywności oraz odpowiedzialność podmiotów działających na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Przedmiotem rozważań prawniczych były bowiem kwestie związane z kontrolą urzędową obejmującą wspomniane materiały i wyroby⁷, ogólna charakterystyka przepisów prawa⁸ lub kwestie włączania do

³ W Brazylii sieć „Bob” stosuje jadalne opakowania do hamburgerów, zob. www.geekweek.pl.

⁴ Hibernując żywność, *Packaging Polska* 06/2011, s. 21 i n.

⁵ M. Górski, K. Rynkiewicz, *Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, Warszawa 2009; H. Żakowska, *Nowe kierunki produkcji opakowań*, „Przemysł Spożywczy” 2012, nr 2, s. 44 i n.; W. Kozak, *Opakowania dla mleka i jego przetworów*, „Przemysł Spożywczy” 2011, nr 4, s. 37; N. Czaja-Jagielska, M. Ankiel-Homa, *Opakowania do żywności – tendencje we wzornictwie*, „Przemysł Spożywczy” 2011, nr 2, s. 46; M. Bohdan, *Opakowania giętkie – nowe materiały i rozwiązania*, „Przemysł Spożywczy” 2010, nr 7/8, s. 68 i n.; M. Cierach, A. Bilicka, *Nowe techniki pakowania mięsa i przetworów mięsnych*, „Przemysł Spożywczy” 2010, nr 7/8, s. 62 i n.; W. Kozak, R. Cierpiszewski, *Opakowania inteligentne*, „Przemysł Spożywczy” 2010, nr 3, s. 36 i n.; I. Przetaczek-Rożnowska, *Opakowania żywności do ogrzewania w kuchenkach mikrofalowych*, „Przemysł Spożywczy” 2010, nr 1, s. 40.

⁶ L. Gonzales Vaque, *La sentencia „Microban”: el TG de la UE anula, a petición de particulares, una decisión della Comisión relative alla non inclusion del triclosan en la lista del los aditivos para los materiales destinados a entrar en contacto con los alimentos*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, nr 2.

⁷ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008.

⁸ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007; K. Ćwiek-Ludwicka, *Aktywne i inteligentne opakowania żywności – przepisy prawne*, „Przemysł Spożywczy” 2010, nr 1, s. 34 i n.

wspólnotowego wykazu substancji mogących znaleźć zastosowanie do wyrobów i materiałów oraz zarządzanie ryzykiem⁹.

Za podjęciem tematyki określonej w tytule artykułu przemawia kilka względów, wśród których na uwagę zasługują ochrona konsumenta oraz ochrona środowiska. Gdy chodzi o te pierwsze, oczywiste jest, że prawo żywnościowe reguluje nie tylko produkcję żywności. Zakres prawa żywnościowego doskonale oddaje niepisana formuła „od pola do stołu”, która wskazuje, jak daleko sięgają przepisy w tej dziedzinie. Ustawodawca zainteresowany jest bezpieczeństwem żywności w całym jej łańcuchu produkcyjnym, na wszystkich etapach, co oddaje także szeroka definicja żywności w rozporządzeniu nr 178/2002¹⁰. W świetle tej definicji niemalże każda substancja lub produkt nadająca się do spożycia przez ludzi lub do tego celu przeznaczona, poza wyraźnym wyłączeniem zawartym w tym rozporządzeniu, może, a nawet powinna, być traktowana jako żywność.

Szerokie ujęcie normatywne żywności wydaje się niezbędnym zabiegiem z punktu widzenia realizacji celów prawa żywnościowego – w tym zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka oraz interesów konsumentów. Regulacja prawna dotycząca stosowania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością może wpływać na poziom bezpieczeństwa żywności. Ocenie pod względem bezpieczeństwa na etapie zarządzania ryzykiem i podejmowania decyzji podlegają przede wszystkim właściwości toksyczne i skala migracji substancji mających znaleźć zastosowanie w materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością¹¹.

Wskazuje się, że opakowania pełnią funkcję ochronną, marketingową¹². Ochrona w przypadku żywności wiąże się z zapewnieniem nienaruszalności jej stanu, zanim dotrze ona do konsumenta finalnego. Na przykład mleko zapakowane w nieprzezroczystych kartonikach traci podczas przechowywania mniejszą ilość witaminy B2 (ryboflawiny), wrażliwej na

⁹ K. Ćwiek-Ludwicka, H. Półtorak, M. Pawlicka, *Rola EFSA w systemie zarządzania ryzykiem w odniesieniu do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością*, „Roczniki Państwowego Zakładu Higieny” 2009, nr 4, s. 311 i n.

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 1 lutego 2002 r., s. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 178/2002).

¹¹ Zob. K. Ćwiek-Ludwicka, H. Półtorak, M. Pawlicka, op. cit., s. 312.

¹² M. Górski, K. Rynkiewicz, op. cit., s. 15.

światło słoneczne, w przypadku zaś zastosowanie opakowań próżniowych do pakowania kawy czy przypraw zmniejsza kontakt produktu z powietrzem i przedłuża okres jego świeżości oraz bezpiecznego stosowania¹³. Wyroby i materiały mające kontakt z żywnością służą więc zabezpieczeniu żywności – odpowiednio do rodzaju materiału lub wyrobu (butelka, opakowanie foliowe).

Należy dodać, że z punktu widzenia konsumenta inteligentne systemy opakowaniowe dostarczają informacji na temat stanu żywności¹⁴, zatem pomagają mu w dokonaniu świadomego wyboru¹⁵. Generalną zasadą prawa żywnościowego jest bowiem zapewnienie konsumentom możliwości świadomego wyboru w kwestii spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby ich wprowadzić w błąd¹⁶.

Wytwarzanie i stosowanie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością jest doniosłe w skutkach dla środowiska naturalnego. W produkcji opakowań czy butelek dąży się nieustannie do ograniczenia wykorzystania substancji niebezpiecznych, zmniejszenia ich masy, a z powodu emisji gazów cieplarnianych oraz zmniejszanie się zasobów ropy naftowej poszukuje się nowych rozwiązań przyjaznych dla środowiska¹⁷. W szczególności zwraca się uwagę na opakowania o wysokim wskaźniku *carbon footprint* i jednocześnie podkreśla walory opakowań z surowców odnawialnych (np. tzw. butelek PET – *Plant Bottle*) stworzonych przez Coca-Colę¹⁸. Innowacyjne pomysły zmierzają ku wykorzysta-

¹³ *Co nowego w dziedzinie opakowań żywności*, „Współczesna Żywność” 2012, nr 6, www.eufic.org/article/pl.

¹⁴ Zob. pkt 14 preambuły Rozporządzenia nr 450/2009.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. 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 87/250/EWG, dyrektywy Rady nr 90/496/EWG, dyrektywy Komisji nr 1999/10/WE, dyrektywy nr 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji nr 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 304/18 z 22 listopada 2011 r. (dalej: jako rozporządzenie nr 1169/2011).

¹⁶ Rozporządzenie nr 178/2002; rozporządzenie nr 1169/2011.

¹⁷ H. Żakowska, op. cit., s. 44.

¹⁸ Ibidem, s. 45. Autorka wskazuje, że: „butelki PlantBottle produkowane są z tworzywa PET uzyskanego z kwasu tereftalowego (70%) oraz glikolu jednoetylenowego (30%). Kwas tereftalowy otrzymuje się podczas przetwórstwa ropy naftowej, natomiast glikol – z alkoholu etylowego w wyniku fermentacji wielocukrów roślinnych. Tworzywo z poużytkowych butelek PlantBottle nadaje się do recyklingu materiałowego i butelki takie mogą być zbierane razem z innymi butelkami z PET”.

niu do produkcji opakowań również takich surowców, jak rolnicze produkty uboczne w postaci obierek od ziemniaków czy skórek pomarańczy¹⁹.

Wytwarzanie i stosowanie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością wiąże się z obowiązkami po stronie podmiotów działających na rynku takich materiałów i wyrobów jako wytwórców odpadów, posiadaczy odpadów. W tym zakresie zasady postępowania określa ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych z 11 maja 2001 r.²⁰ Producentci materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością odpowiadają zatem także za dochowanie wymogów ochrony środowiska, stosownie do zasady zrównoważonego rozwoju.

Z prawnego punktu widzenia stosowanie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością może mieć znaczenie zwłaszcza na trzech polach. Przede wszystkim wiąże się z bezpieczeństwem żywności, w tym zdrowia i życia konsumentów, a także jakości żywności. Mówi się nawet, że opakowanie stało się „warunkiem zachowania jakości towarów, dostrzega się także silne związki między jakością opakowań i możliwością zachowania żywności”²¹. Konsekwencje prawne ewentualnych naruszeń wymogów dotyczących bezpieczeństwa żywności przez materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością przejawiają się w sferze odpowiedzialności podmiotów działających na rynku materiałów i wyrobów. Trzecia, niezależna od poprzednich kwestia to skutki dla środowiska naturalnego wynikające z wytwarzania i stosowania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

Ramy artykułu nie pozwalają na całościową analizę zagadnień związanych z materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, dlatego rozważania będą ogniskowały się przede wszystkim na dwóch pierwszych wskazanych wątkach. Zatem celem niniejszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, jakie są skutki podlegania prawu żywnościowemu materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością dla podmiotów działających na rynku tych produktów (producentów opakowań, podmiotów stosujących opakowania). Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga analizy pojęć prawnych związanych ze wskazaną materią, gdyż determinują one zarówno krąg podmiotów, jak i przedmiot regulacji prawnej obejmującej materiały i wyroby przeznaczone

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych z 11 maja 2001 r., Dz. U. 2001, Nr 63, poz. 638 ze zm. (dalej jako: ustawa o opakowaniach).

²¹ Cytuję za: M. Górski, K. Rynkiewicz, op. cit., s. 13 i n.

czzone do kontaktu z żywnością. Struktura rozważań została podporządkowana tak określonymu celowi.

2. Zgodnie z przyjętą zasadą wszelkie materiały lub wyroby przeznaczone do bezpośredniego lub pośredniego kontaktu z żywnością muszą być wystarczająco obojętne, aby nie powodować przenikania do żywności substancji w ilościach, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia człowieka oraz powodować niemożliwe do przyjęcia zmiany w składzie takiej żywności lub pogorszenie jej cech organoleptycznych²². Tymczasem, jak pokazują przykłady z praktyki stosowania materiałów i wyrobów zawierających niektóre substancje, takie wypadki się zdarzały²³.

Rozporządzenie nr 1935/2004 pozwala wyróżnić zwłaszcza (choć nie wyłącznie) dwie grupy materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością: pierwszą – aktywne materiały i wyroby do kontaktu z żywnością, oraz drugą – inteligentne materiały i wyroby do kontaktu z żywnością²⁴. Pierwsza grupa – według rozporządzenia nr 1935/2004 – ma służyć aktywnemu zachowywaniu lub poprawie stanu żywności i nie jest obojętna. Pozostałe wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością mają charakter tradycyjny, dlatego nie mieszczą się we wskazanych szczególnych kategoriach wyrobów i materiałów (np. beczki drewniane, z których właściwości aromatyczne uwalniają się do produktu – wina).

Aktywne materiały i wyroby do kontaktu z żywnością oznaczają w myśl definicji rozporządzenia nr 1935/2004: „materiały i wyroby, których zadaniem jest przedłużenie okresu przydatności do sprzedaży lub też zachowanie lub poprawa stanu opakowanej żywności. Ze względu na ich naturę przewidziano w nich obecność składników, które mogą uwalniać substancje do opakowanej żywności lub jej otoczenia, lub też je absorbować”²⁵. Pojęcie „aktywnych materiałów i wyrobów” występuje także w rozporządzeniu nr 450/2009 i oznacza ono materiały i wyroby, których zadaniem jest przedłużenie okresu przydatności do sprzedaży lub też zachowanie lub poprawa stanu opakowanej żywności; zostały celowo zaprojektowane w taki sposób, aby zawarte w nich składniki uwalniały substancje do opakowanej żywności lub jej otoczenia, lub też je absorbowwały”²⁶.

²² Pkt 3 preambuły rozporządzenia nr 1935/2004.

²³ K. Ćwiek-Ludwicka, H. Półtorak, M. Pawlicka, op. cit., s. 312.

²⁴ Pkt 4 preambuły rozporządzenia nr 1935/2004 oraz rozporządzenie nr 450/2009.

²⁵ Art. 2 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1935/2004.

²⁶ Art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 450/2009.

Obie definicje wydają się zbieżne, poza tym, że w drugiej ustawodawca uwzględnił celowość przenikania z opakowania substancji do opakowanej żywności lub jej otoczenia, co znaczy, że funkcja przedłużania przydatności do sprzedaży materiałów i wyrobów aktywnych może polegać właśnie na uwalnianiu substancji do żywności. Aktywne materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością mogą jednak wpływać na zmianę składu lub cech organoleptycznych żywności wyłącznie w sytuacji, gdy zmiany te są zgodne z właściwymi przepisami prawa dotyczącymi dodatków do żywności²⁷.

Natomiast druga grupa wyrobów i materiałów przeznaczona została do monitorowania stanu żywności. Wedle definicji legalnej inteligentne materiały i wyroby do kontaktu z żywnością oznaczają „materiały i wyroby, które monitorują stan opakowanej żywności lub jej otoczenia”²⁸. W tym wypadku rozporządzenie nr 450/2009 powtarza wręcz definicję materiałów i wyrobów inteligentnych z rozporządzenia nr 1935/2004. Wskazane tu materiały i wyroby bywają określane mianem „indykatorowych”²⁹, ze względu na swoją funkcję „wskazującą”.

Wspomnianej regulacji prawnej podlegają te materiały i wyroby, których kontakt z żywnością ma charakter zarówno pośredni, jak i bezpośredni. Wszystkie materiały i wyroby, w tym te, które można zaliczyć do grupy aktywnych i inteligentnych, muszą być wytwarzane zgodnie z dobrą praktyką produkcyjną³⁰, tak aby w normalnych lub możliwych do przewidzenia warunkach użytkowania nie dochodziło do migracji ich składników do żywności w ilościach stanowiących zagrożenie dla zdrowia człowieka lub powodujących niemożliwe do przyjęcia zmiany w składzie żywności lub pogorszenie jej cech organoleptycznych³¹.

Warunki stosowania danej substancji określa zezwolenie Komisji, poprzedzone oceną naukową Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności i Żywnienia. Gdy dojdzie do wydania konkretnego zezwolenia na stosowanie określonej w nim substancji, każdy podmiot działający na rynku, stosujący dozwoloną substancję lub też zawierające ją materiały lub wyroby, jest

²⁷ Pkt 5 preambuły rozporządzenia nr 1935/2004.

²⁸ Art. 2 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1935/2004.

²⁹ Zob. www.opakownia.com.pl.

³⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2023/2006 z 22 grudnia 2006 r. w sprawie dobrej praktyki produkcyjnej w odniesieniu do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, Dz. Urz. UE L 384/75 z 29 grudnia 2006 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 2023/2006).

³¹ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1935/2004.

obowiązany do przestrzegania warunków oraz ograniczeń wynikających z danego zezwolenia. Natomiast każdy z wymienionych podmiotów ma obowiązek przekazania Komisji wszelkich nowych informacji naukowych lub technicznych, które mogą wpływać na ocenę bezpieczeństwa stosowania substancji, objętej wspomnianym zezwoleniem, dla zdrowia człowieka. Stosownie do sytuacji Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia może dokonać przeglądu takiej oceny³².

Sposób znakowania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością podlega szczególnej regulacji prawnej – rozporządzenia nr 1935/2004. Ustawodawca wymaga, by każdy wyrób lub materiał o przeznaczeniu „do kontaktu z żywnością” nosił właśnie takie określenie przeznaczenia, zanim produkt (wyrób lub materiał) będzie miał kontakt z żywnością lub szczególne wskazówki dotyczące ich używania, a jeśli jest to konieczne, specjalne zalecenia, których należy przestrzegać w celu ich bezpiecznego i właściwego używania. Rozporządzenie nr 1935/2004 podaje przykłady takich oznaczeń, jak: „ekspres do kawy”, „butelka do wina”, „łyżka do zupy”. Ustawodawca wskazuje także, kiedy wymagany jest symbol, którego wzór zawiera załącznik II do rozporządzenia nr 1935/2004. Niezależnie od powyższego wyrób lub materiał musi zostać oznaczony nazwą lub nazwą handlową oraz zawsze winien nosić adres lub informację o siedzibie producenta, przetwórcy lub sprzedawcy odpowiedzialnego za wprowadzenie ich do obrotu i mającego siedzibę we Wspólnocie³³.

Z kolei aktywne materiały i wyroby powinny zawierać określenie dopuszczalnego zastosowania oraz inne istotne informacje (rozporządzenie nr 1935/2004 wskazuje przykłady istotnych informacji: nazwa i ilość substancji uwalnianych przez aktywny składnik), umożliwiające podmiotom działającym na rynku żywności, stosującym te materiały i wyroby, przestrzeganie innych, odpowiednich przepisów wspólnotowych lub w razie ich braku krajowych przepisów mających zastosowanie do żywności, w tym także przepisów dotyczących znakowania żywności).

Wszystkie wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością podlegają zasadzie śledzenia, umożliwiającej szybką identyfikację ścieżki produktu i podmiotu odpowiedzialnego za produkt. Zasada śledzenia znajduje zastosowanie na wszystkich etapach postępowania „w celu ułatwienia procesu kontroli”, „wycofywania wadliwych produktów z rynku”, „udzielania informacji konsumentom” oraz „przypisania odpowiedzialności”³⁴.

³² Art. 11 rozporządzenia nr 1935/2004.

³³ Art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1935/2004.

³⁴ Art. 17 rozporządzenia nr 1935/2004.

3. Niektóre kwestie dotyczące materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością reguluje ustawa o towarach paczkowanych z 7 maja 2009 r.³⁵ Ustawa ta określa zasady paczkowania produktów przeznaczonych do wprowadzenia do obrotu w opakowaniach i oznaczania towarów paczkowanych znakiem „e” oraz zasady produkcji butelek miarowych i oznaczania ich znakiem „3” (odwrócony epsilon). Jednakże ustawa nie narusza przepisów odrębnych dotyczących produktów, opakowań i warunków ich wprowadzania do obrotu³⁶. Ustawa o towarach paczkowanych nie odwołuje się do kwestii wykorzystywania ich do żywności. Wspomniana ustawa reguluje bowiem wybrane zagadnienia w zakresie stosowania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, jakimi są opakowania produktów, w tym butelki. Przepisy rozporządzeń nr 1935/2004 oraz 450/2009 mają charakter szczególny w stosunku do wspomnianej ustawy – w zakresie, w jakim opakowania w rozumieniu ustawy o towarach paczkowanych są materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością.

Należy mieć na uwadze, że kwestie dotyczące wymogów zdrowotnych oraz higieny materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością reguluje także ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia z 25 sierpnia 2006 r.³⁷ Ustawa ta definiuje, dla przykładu, pojęcie opakowanego środka spożywczego, które oznacza: „określoną ilość środka spożywczego przeznaczoną w takiej postaci dla konsumenta finalnego lub do zakładu żywienia zbiorowego, umieszczoną w opakowaniu, przed oferowaniem konsumentowi lub do zakładu żywienia zbiorowego w taki sposób, że zmiana zawartości jest niemożliwa bez otwarcia lub zmiany tego opakowania, bez względu na to, czy opakowanie obejmuje cały środek spożywczy lub jego część”³⁸.

Jednocześnie należy podkreślić, że przywołane pojęcie opakowanego środka spożywczego określone w ustawie o bezpieczeństwie żywności nie jest tożsame z pojęciem towaru paczkowanego, które występuje w ustawie o towarach paczkowanych. Ta ostatnia bowiem wprowadza „własne” pojęcia prawne (w tym m.in. pojęcie towaru paczkowanego, podmiotu paczkującego, zlecającego paczkowanie, paczkującego na

³⁵ Ustawa o towarach paczkowanych z 7 maja 2009 r., Dz. U. 2009, Nr 91, poz. 740 ze zm. (dalej jako: ustawa o towarach paczkowanych).

³⁶ Art. 1 ust. 1 oraz 3 ustawy o towarach paczkowanych.

³⁷ Ustawa z 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm. (dalej jako: ustawa o bezpieczeństwie żywności).

³⁸ Art. 3 ust. 3 pkt 19 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

zlecenie, produktu oraz paczkowania). W szczególności przedmiotem regulacji tej ustawy są zasady stosowania butelek miarowych oraz stosowanie znaku „e”.

Towar paczkowany według ustawy o towarach paczkowanych oznacza „produkt umieszczony w opakowaniu jednostkowym dowolnego rodzaju, którego ilość nominalna, jednakowa dla całej partii, odmierzona bez udziału nabywcy, nieprzekraczająca 50 kg lub 50 l, nie może zostać zmieniona bez naruszenia opakowania”³⁹. Z kolei przez pojęcie produktu rozumieć należy produkt w rozumieniu ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów z 12 grudnia 2003 r.⁴⁰ Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów może mieć zastosowanie do żywności, o ile nie zachodzą przesłanki określone w art. 2 tej ustawy.

Pojęcie towaru paczkowanego ma niewątpliwie szerszy zakres przedmiotowy, gdyż obejmuje wiele produktów, nie tylko żywność. Granice tego pojęcia prawnego wyznacza jednak kryterium ilościowe – wagowe produktu, którego przekroczenie powoduje, że towar nie może zostać zakwalifikowany do kategorii towaru paczkowanego w rozumieniu wspomnianej ustawy o towarach paczkowanych. Wspólnym mianownikiem dwóch porównywanych pojęć prawnych (towaru paczkowanego i opakowanego środka spożywczego) jest zakaz zmiany zawartości – naruszenia opakowania, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku towaru paczkowanego ustawodawca akcentuje zakaz zmiany ilości, natomiast w zakresie opakowanego środka spożywczego chodzi o zmianę zawartości opakowania „jako takiej”. Ponadto obie definicje odwołują się do terminu „opakowanie”, którego znaczenia nie definiują przepisy prawa żywnościowego.

Według ustawy o towarach paczkowanych termin opakowanie oznacza opakowanie w rozumieniu art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Pojęcie opakowania oznacza według tejże ustawy „wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów, przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji wszelkich produktów, od surowców do towarów przetworzonych, a także części opakowań i elementy pomocnicze połączone z opakowaniami i przeznaczone do tego samego celu co dane opakowanie”. Ponie-

³⁹ Art. 2 pkt 1 ustawy o towarach paczkowanych.

⁴⁰ Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Dz. U. Nr 229, poz. 2275 ze zm. (dalej jako: ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów).

waż, jak wspomniano, przepisy prawa żywnościowego nie wprowadzają żadnej szczególnej definicji „opakowania”, należy przyjąć, że rozumienie tego pojęcia na potrzeby regulacji prawnożywnościowej będzie takie samo, jak w świetle ustawy o opakowaniach. W istocie swojej opakowania stanowić będą wyrób przeznaczony do kontaktu z żywnością według rozporządzenia nr 1935/2004.

4. W świetle rozporządzenia nr 1935/2004 należy stwierdzić, że pojęcie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oddziela od produktu żywnościowego bardzo cienka granica, do jakiej możliwa jest migracja składników pochodzących z materiałów i wyrobów do żywności, w ilościach, które mogłyby stanowić zagrożenie dla zdrowia człowieka lub powodować niemożliwe do przyjęcia zmiany w składzie żywności lub pogorszenie jej cech organoleptycznych. Granica ta stanowi jednocześnie przestrzeń, na której odbywa się wspomniany kontakt pośredni lub bezpośredni między żywnością i materiałami oraz wyrobami do tego kontaktu przeznaczonymi.

Warto w tym miejscu także wspomnieć, że ustawodawca dopuszcza, by inteligentne systemy były umieszczane na zewnętrznej powierzchni opakowania i były oddzielone od żywności tak zwaną barierą funkcjonalną. Bariera funkcjonalna ma służyć jako tarcza zapobiegająca migracji substancji spoza bariery do żywności. Samo pojęcie bariery funkcjonalnej oznacza barierę składającą się z jednej lub więcej warstw materiałów do kontaktu z żywnością, które gwarantują, że końcowy materiał lub wyrób spełnia wymogi określone w art. 3 rozporządzenia nr 1935/2004 oraz w rozporządzeniu nr 450/2009⁴¹. Natomiast do produkcji wspomnianej bariery funkcjonalnej możliwe jest wykorzystywanie substancji, na stosowanie których nie udzielono zezwolenia, pod warunkiem, że spełniają one określone kryteria, a ich migracja pozostaje poniżej określonej granicy wykrywalności.

Kategorię takich produktów, jak materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, odróżnia od pozostałych produktów właśnie przeznaczenie do kontaktu z żywnością, a nadto szczególne funkcje, jakie przypisane są konkretnym rodzajom materiałów i wyrobów („aktywne”, „inteligentne”). Jednocześnie, nie sposób abstrahować od możliwego dopuszczalnego przez ustawodawcę składu materiałów i wyrobów przezna-

⁴¹ Art. 3 lit. d) rozporządzenia nr 450/2009.

czonych do kontaktu z żywnością, który musi być zgodny między innymi z właściwymi przepisami o dodatkach do żywności. Substancje mogące migrować, przenikać z wyrobów i materiałów do żywności stają się bowiem jej częścią i przynajmniej w tej części objętej wspomnianymi procesami spełnienie wymogów prawa żywnościowego jest niezbędne, by nie doszło do przekroczenia wspomnianej granicy.

Oczywiste jest, że wyrobów i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością – jak sama ich nazwa wskazuje – nie można zakwalifikować do żywności w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002. Wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością są bowiem produktami pochodzącymi raczej z produkcji przemysłowej. Nie znaczy to jednak, że nie ich z żywnością nie łączy, poza owym bezpośrednim lub pośrednim kontaktem z żywnością. Ponieważ mogą one posiadać substancje nadające się do spożycia przez ludzi lub do tego celu przeznaczone, które uwalniają się do żywności, a zatem w świetle definicji żywności uregulowanej w rozporządzeniu nr 178/2002, formalnie rzecz biorąc, mogą posiadać pewne właściwości żywności lub co najmniej dodatków do żywności.

Wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością są więc produktami o specyficznym mieszanym charakterze – w części z pogranicza produktów przemysłowych i żywnościowych. Z racji tego, że w kombinacji składu wyrobów i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością występuje element „żywnościowy”, jak też ze względu na przeznaczenie, produkt ten podlega reżimowi prawa żywnościowego. Z powodu niepowtarzalnych cech, które posiadają materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, wyroby i materiały te wydają się produktami *sui generis* w świetle prawa żywnościowego niemającymi odpowiedników.

Analogiczne relacje można zidentyfikować na styku przepisów prawa żywnościowego regulujących wymogi, jakie muszą spełniać wyroby i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością i przepisami o opakowaniach, o paczkowaniu, o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Te pierwsze mają na względzie „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka oraz interesów konsumentów”⁴². Pozostałe przepisy mają przede wszystkim znaczenie dla zapewnienia wymogów ochrony środowiska (w zakresie choćby gospodarką odpadami opakowaniowymi), jak też w kwestii ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa produktów, obowiązków producentów i dystrybutorów w zakresie bezpieczeństwa

⁴² Art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1935/2004.

produktów oraz zasad i trybu sprawowania nadzoru w celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek⁴³. Można zatem stwierdzić, że regulacja prawna wyrobów i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością stanowi wyraz związków między prawem żywnościowym a przepisami regulującymi wytwarzanie i wprowadzanie na rynek produktów przemysłowych. Należy zaznaczyć jednak, że związki te dają się bliżej zidentyfikować zwłaszcza na takich polach, jak odpowiedzialność producenta za bezpieczeństwo produktu oraz spełnianie wymogów ochrony środowiska.

5. Gdy chodzi o odpowiedzialność związaną z wytwarzaniem i stosowaniem materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, wskazać należy w pierwszej kolejności, kto podlega przepisom regulującym odpowiedzialność prawną w powyższym zakresie. Według rozporządzenia nr 1935/2004 jest to podmiot działający na rynku, czyli osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów określonych w wymienionym rozporządzeniu. Nadto ustawa o bezpieczeństwie żywności definiuje pojęcie „zakładu działającego na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością”, przez co rozumieć należy „przedsiębiorstwo” w znaczeniu nadanym rozporządzeniem nr 1935/2004: przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne prowadzące jakąkolwiek działalność zarobkową lub niezarobkową związaną z dowolnym etapem produkcji, przetwarzania lub dystrybucji materiałów i wyrobów.

Znaczy to, że odpowiedzialność za spełnienie wymogów określonych przepisami o materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością ponosić będzie każdy, kto uczestniczy w jakimkolwiek etapie produkcji, przetwarzania lub dystrybucji materiałów i wyrobów. Zakres podmiotowy obejmuje zatem także sprzedawców materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, a nie tylko ich producentów. W szczególności odpowiedzialność wspomnianych podmiotów rozciąga się na wymogi stosowania dobrej praktyki produkcyjnej, podlegającej przepisom rozporządzenia nr 2023/2006, jak też ustawie o bezpieczeństwie żywności, ustawie o towarach paczkowanych czy ustawie o opakowaniach.

W świetle ustawy o towarach paczkowanych nie bez znaczenia pozostaje to, w jakim charakterze działa dany podmiot. Jak wspomniano, ustawa wyróżnia poszczególne czynności i podmioty związane z paczko-

⁴³ Art. 1 ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów.

waniem, co znaczy, że odpowiedzialność danego podmiotu kształtować się obędzie odpowiednio do tych czynności i „roli”. I tak, „paczkujący” – przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁴, który paczkuje produkty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wprowadza towar paczkowany do obrotu, będzie sam ponosił odpowiedzialność za własne działania związane z czynnościami wykonywanymi na podstawie ustawy. Z kolei „zlecający paczkowanie” – przedsiębiorca, który zleca paczkowanie produktu innemu podmiotowi i wprowadza towar paczkowany do obrotu, jako paczkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będzie ponosił odpowiedzialność za spełnienie wymogów ustawy jako podmiot określany przez ustawodawcę jako „paczkujący”. Natomiast „paczkujący na zlecenie” to przedsiębiorca, który paczkuje produkty na zlecenie i przekazuje towary paczkowane zlecającemu paczkowanie.

Zgodnie z ustawą o towarach paczkowanych, paczkujący, importer, sprowadzający albo zlecający paczkowanie są odpowiedzialni za to, aby towar paczkowany spełniał wymagania określone w ustawie, w szczególności za zapewnienie, że ilość rzeczywista odpowiada ilości nominalnej podanej na opakowaniu jednostkowym. Jednocześnie ustawa o towarach paczkowanych zakłada, że towar paczkowany uznaje się za spełniający powyższe wymagania, jeżeli wynik kontroli partii, do której należy, przeprowadzonej z zastosowaniem metody referencyjnej lub metody o skuteczności co najmniej takiej samej jak skuteczność metody referencyjnej, jest pozytywny⁴⁵.

Nadto wszystkie trzy wymienione podmioty odpowiadają za zorganizowanie i przeprowadzenie kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego. Natomiast sprowadzający lub importer są odpowiedzialni za zorganizowanie i przeprowadzenie kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego, chyba że towar paczkowany był wcześniej paczkowany lub wprowadzony do obrotu na terytorium państwa – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie⁴⁶.

Ustawodawca dopuszcza, by „paczkujący na zlecenie” na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej ze „zlecającym paczkowanie”,

⁴⁴ Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r., Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1095 ze zm. (dalej jako: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej).

⁴⁵ Art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o towarach paczkowanych.

⁴⁶ Art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o towarach paczkowanych.

„sprowadzającym” lub „importerem” „przejął odpowiedzialność” za zorganizowanie i przeprowadzenie kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego⁴⁷. Ustawodawca nie wyjaśnia wprost, jakie są konsekwencje prawne owego „przejęcia odpowiedzialności”, poza tym, że taka czynność może nastąpić na podstawie umowy w formie pisemnej. Należy przy tym zauważyć, że w myśl art. 36 ustawy o towarach paczkowanych: „Kto, będąc odpowiedzialnym za działalność produkcyjną lub kontrolę wewnętrzną, nie przestrzega obowiązków wynikających z przyjętego systemu kontroli wewnętrznej butelek miarowych lub prowadzi wymaganą dokumentację tego systemu niezetelnie, podlega karze grzywny do 1.000 złotych”. Natomiast postępowanie w tych sprawach (m.in. o wymieniony czyn następuje) w trybie przepisów ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. 2008, Nr 133, poz. 848, Nr 214, poz. 1344 i Nr 237, poz. 1651)⁴⁸.

Wracając zatem do kwestii „przejęcia odpowiedzialności” przez paczkującego na zlecenie, pojawia się pytanie, jaki skutek prawny wywierać może zawarcie umowy o „przejęcie odpowiedzialności” dla zlecającego paczkowanie. W szczególności chodzi o to, czy zawierając taką umowę, zlecający paczkowanie może uwolnić się całkowicie od odpowiedzialności za spełnienie wskazanych wyżej wymogów, czy jednak umowa taka wywrze wyłącznie skutki w sferze cywilnoprawnej, prawnie zaś odpowiedzialnym za spełnienie przedmiotowych wymogów ustawowych pozostanie zlecający paczkowanie, a ewentualnie w razie ziszczenia się przesłanek ponoszenia odpowiedzialności za czyn wskazany w art. 36 ustawy o towarach paczkowanych będzie on mógł dochodzić na drodze cywilnej roszczeń z zawartej umowy o przejęcie odpowiedzialności od paczkującego na zlecenie.

Jeśli przyjąć, że właściwa byłaby możliwość wskazana w poprzednim zdaniu, to rozważenia wymaga to, za co w istocie pozostawałby odpowiedzialny paczkujący na zlecenie, skoro i tak w świetle ustawy o towarach paczkowanych to zlecający paczkowanie ponosiłby odpowiedzialność za spełnienie wymogów określoną tą ustawą. W szczególności chodzi o obowiązki uregulowane w art. 18 ustawy o towarach paczkowanych w zakresie dokumentowania kontroli wewnętrznych ilości towaru paczkowanego. Kontrola wewnętrzna musi bowiem przebiegać w taki sposób, aby możliwe było sprawdzenie przez organy administracji miar czasu i miejsca

⁴⁷ Art. 9 ust. 3 ustawy o towarach paczkowanych.

⁴⁸ Art. 37 ustawy o towarach paczkowanych.

przeprowadzenia tych kontroli, wielkości sprawdzanej partii i pobranej próbki oraz wyników badania próbki wraz z określeniem, czy stwierdzony ewentualnie błąd nie przekracza dopuszczalnej wartości i czy dana partia spełnia kryteria dopuszczalności wprowadzenia do obrotu.

Dla udzielenia odpowiedzi na sformułowane powyżej pytanie istotne jest to, że wspomniane obowiązki ustawodawca wyłączył w odniesieniu do „zlecającego paczkowanie”, jeżeli obowiązki określone w tych przepisach, na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej, wykonuje „paczkujący na zlecenie”. W takim przypadku ustawa o towarach paczkowanych stanowi, że zobowiązanym do wykonywania tych obowiązków jest „paczkujący na zlecenie”. Rozwiązanie to nasuwać może wniosek, że w istocie umowa o przejęcie odpowiedzialności pomiędzy zlecającym paczkowanie a paczkującym na zlecenie jest czynnością prawną wywołującą nie tylko skutki w sferze cywilnoprawnej, lecz także w sferze odpowiedzialności o charakterze administracyjno-karnym, choćby w kontekście art. 36 ustawy o towarach paczkowanych.

Naturalnie, niefortunne wydaje się sformułowanie „przejęcie odpowiedzialności”. W istocie taka terminologia nie odpowiada Kodeksowi cywilnemu, który zna choćby umowę o przelew wierzytelności, umowy związane ze zmianą wierzyciela lub dłużnika czy umowę o przystąpienie do długu. Zawsze jednak przedmiot takiej umowy mieści się w sferze cywilnoprawnej (wierzytelności bądź długi będące przedmiotem obrotu mają charakter cywilny). Natomiast w przypadku opisanym powyżej mamy do czynienia z odpowiedzialnością związaną z niewykonaniem obowiązków o charakterze administracyjnym. Tymczasem, jak się wydaje, ustawodawca, jakby unikając zwrotu „przejęcie obowiązków”, wskazał, że paczkujący na zlecenie „może przejąć odpowiedzialność”, co jest możliwe za sprawą przepisu ustawy o towarach paczkowanych, który na to pozwala. Jednocześnie podkreślić należy, że ustawodawca nie ogranicza odpowiedzialności do jakiejś konkretnej sfery (np. cywilnej). Dlatego, jak się wydaje, ustawodawca dopuścił „więcej” od przejęcia obowiązków: dopuścił przejęcie odpowiedzialności na podstawie umowy. Jednakże odpowiedzialność może mieć znacznie szerszy zasięg i znaczenie niż tylko w ramach ustawy o towarach paczkowanych – może właśnie sięgać sfery cywilnej.

Oczywiście podmioty działające na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością ponoszą także odpowiedzialność uregulowaną w ustawie o bezpieczeństwie żywności za wprowadzanie do obrotu materiałów i wyrobów niespełniających wymogów art. 3

rozporządzenia nr 1935/2004, a także zawierających substancje niedopuszczone do obrotu, niewłaściwie oznakowane lub też za nieprzestrzeganie dobrych praktyk produkcyjnych⁴⁹.

Jeżeli chodzi o odpowiedzialność cywilnoprawną, to podmioty działające na rynku materiałów i wyrobów mogą ponosić odpowiedzialność cywilną za produkt niebezpieczny uregulowaną w Kodeksie cywilnym. Ustawa o bezpieczeństwie żywności w art. 95 stanowi zwłaszcza, że w przypadku szkody wyrządzonej przez środki spożywcze odpowiedzialność za szkodę ponosi podmiot działający na rynku spożywczym. W istocie podmiot działający na rynku materiałów i wyrobów, ponieważ jest odpowiedzialny za spełnienie wymogów prawa żywnościowego (choćby rozporządzenia nr 1935/2004 oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności), spełnia także przesłanki definicji podmiotu działającego na rynku spożywczym określonej w art. 3 pkt 3 rozporządzenia nr 178/2002.

Wniosek płynący z tych rozwiązań prawnych jest taki, że prawo żywnościowe rozciąga się także na wytwórców produktów przemysłowych w zakresie, w jakim produkty te są materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością – mają kontakt z żywnością lub są do tego przeznaczone, lub można oczekiwać, że wejdą w kontakt lub nastąpi migracja ich składników do żywności⁵⁰. Zaznaczyć trzeba, że w przypadku materiałów i wyrobów, w których stosuje się substancje podlegające regulacji prawnej dotyczącej dodatków do żywności (zwłaszcza wyroby i materiały aktywne), implikują również obowiązki w zakresie określonym dla dodatków do żywności, substancji dopuszczonych do stosowania w zakresie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Ciągłe jednak chodzi o konieczność spełniania „wymogów prawa żywnościowego”, o których mowa w definicji podmiotu działającego na rynku spożywczym.

W tym miejscu warto podkreślić, że rozporządzenie nr 1935/2004 stanowi w art. 11 ust. 6, iż udzielenie zezwolenia nie ma wpływu na ogólną odpowiedzialność cywilną i karną podmiotu działającego na rynku, dotyczącą substancji objętej tym zezwoleniem lub też materiału albo wyrobu zawierającego tę substancję, a także żywności mającej kontakt z takim materiałem lub wyrobem⁵¹. Powoduje to, że podmiot taki nie zwolni się

⁴⁹ Art. 100 ust. 1 pkt 13 oraz 14 oraz rozdział 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

⁵⁰ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1935/2004.

⁵¹ Por. Wyrok ETS w sprawie T-262/10, mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji nr 2010/169/UE z 19 marca 2010 r. dotyczącej niewłączenia 2,4,4'-trichloro-2'-hydroksydifeniloeteru do unijnego wykazu dodatków, które mogą być

z odpowiedzialności ani karnej, ani cywilnej, powołując się na zezwolenie właściwe dla danej substancji, której używa, a więc mimo że produkt we wskazanym zakresie będzie spełniał wymogi prawa.

6. Powyższe rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków podsumowujących. Materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością są szczególną kategorią produktów pochodzenia przemysłowego dopuszczonych do stosowania w końcowej fazie łańcucha produkcji żywności – na etapie jej wprowadzania na rynek. Powoduje to, że stosowanie materiałów oraz wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością podlega prawu żywnościowemu, co świadczy o szerokim przedmiocie regulacji tej dziedziny. Prawo żywnościowe we wskazanym zakresie obejmuje podmioty wytwarzające produkty przemysłowe. Ustawodawcę interesuje to, w jaki sposób producenci materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością zapewniają ochronę żywności przed niepożądanymi substancjami mogącymi do niej przenikać, dopuszczając sytuacje zamierzonego uwalniania z opakowań substancji do żywności (aktywne). Rozwiązania prawne w sferze materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością są znaczące dla bezpieczeństwa i jakości żywności oraz zdrowia i życia konsumentów.

Ponadto nie ulega wątpliwości, że obok funkcji ochronnej, materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością pełnią funkcję informacyjną w prawie żywnościowym. Materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością są pewnego rodzaju ochronnym strojem, w jaki odziewa się żywność, by wprowadzić ją na rynek, i który to strój ze względu na swoje walory (niejednokrotnie estetyczne – kolor, wzornictwo itp.) determinuje wybór konsumenta. Jako forma prezentacji produktu na rynku, w tym polu marketingowym, wspomniane materiały i wyroby z punktu widzenia producenta są wizerunkiem produktu. Natomiast dla konsumenta są one źródłem informacji o produkcie. Ewidentnym tego przykładem są inteligentne opakowania.

Regulacja prawna poddana analizie w niniejszym artykule pozwala stwierdzić, że podmioty działające na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, mimo że w istocie swojej są to produkty przemysłowe, ponoszą odpowiedzialność za spełnienie wymogów

używane do wytwarzania materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi na mocy dyrektywy nr 2002/72/WE (Dz. Urz. UE L 75, s. 25).

prawa żywnościowego odnoszących się do tych wyrobów i materiałów, zwłaszcza w zakresie stosowanych substancji i znakowania. Chodzi o odpowiedzialność określoną w przepisach o charakterze administracyjno-karnym ustawy o bezpieczeństwie żywności, jak też odpowiedzialność za produkt niebezpieczny uregulowaną w Kodeksie cywilnym. Ponieważ podmioty stosujące materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością podlegają również ogólnej regulacji związanej z wykonywaną działalnością, odpowiedzialność tych podmiotów regulowana jest także innymi przepisami (w tym ustawą o opakowaniach i ustawą o towarach paczkowanych), mającymi również zastosowanie w sferze produkcji żywności.

Również i te rozwiązania prawne pokazują, że prawo żywnościowe reguluje rozmaite procesy dotyczące żywności, wkraczając w sferę produkcji przemysłowej we wskazanym zakresie.

MATERIALS AND ARTICLES INTENDED TO COME IN CONTACT WITH FOOD – SELECTED LEGAL ASPECTS

S u m m a r y

Apart from food as such, food law also pertains to materials and articles that come in contact with food. It governs all types of material, including packaging, containers, glass or plastic bottles as well as printing ink used for labelling of foodstuffs, even if it may only potentially come in contact with food. Thus it is important to know how manufacturers of materials and articles intended for contact with food protect food from dangerous substances that may permeate into it accidentally, or through an intentional release of such substances into food. The authoress concludes that although materials and articles that come in contact with food belong to industrial goods, food law regulations must be accounted for and manufacturers. Likewise, the latter are also liable for complying with the requirements of food law that aims to protect consumers 'from the field to the table.'

I MATERIALI E GLI OGGETTI DESTINATI A VENIRE A CONTATTO CON I PRODOTTI ALIMENTARI – ASPETTI GIURIDICI SCELTI

R i a s s u n t o

La regolazione del diritto alimentare comprende, oltre al cibo, pure gli oggetti e i materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti. Ad essa sono soggetti i prodotti di ogni tipo (p.es. imballaggi, bottiglie di plastica o di vetro, inchiostri di stampa) utilizzati per l'etichettatura alimentare, anche solo potenzialmente a contatto con gli alimenti. Il legislatore è interessato a sapere come i produttori dei materiali e degli oggetti destinati

a venire a contatto con gli alimenti riescono a proteggere il cibo contro le sostanze indesiderate capaci di penetrare negli alimenti, permettendo le situazioni di rilascio deliberato delle sostanze all'interno di quest'ultimi. L'autrice afferma nelle conclusioni che gli operatori del settore dei materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti, anche se in effetti sono prodotti industriali, sono responsabili di provvedere al soddisfacimento dei requisiti imposti dal diritto alimentare. Ciò dimostra che la regolazione del diritto alimentare è ampia, nell'approccio "dai campi alla tavola".

AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA

Regulacja stosunków handlowych pomiędzy podmiotami łańcucha dostaw żywności – rozwiązania polskie i włoskie

1. Wstęp

Pozycja rynkowa poszczególnych podmiotów wchodzących w skład łańcucha dostaw żywności (ang. *food supply chain*) jest bardzo zróżnicowana. W obszarze tym działają zarówno małe i średnie przedsiębiorstwa (niskotowarowe gospodarstwa rolne, lokalni przetwórcy, drobni detaliści), jak i duży przemysł rolno-spożywczy (w tym międzynarodowe korporacje) oraz tak zwana wielka dystrybucja (sieci handlowe). Istniejąca pomiędzy tymi podmiotami nierównowaga może prowadzić do wykorzystywania pozycji dominującej przez silnych uczestników łańcucha i stosowania związanych z tym budzących wątpliwości praktyk handlowych.

W realiach rynkowych zdarza się bowiem, że większe i silniejsze podmioty dążą do narzucenia korzystnych dla siebie uzgodnień umownych w postaci bardziej atrakcyjnych cen czy też korzystniejszych warunków, uzależniając nawiązanie współpracy handlowej od ich przyjęcia. Mowa tu, przykładowo, o takich działaniach, jak pobieranie różnego rodzaju opłat (np. za rozpoczęcie negocjacji, umieszczenie i wyeksponowanie towaru, przyjęcie towaru do dalszej dystrybucji, promocję), wydłużanie terminów płatności, jednostronne zmiany umów, nierówne traktowanie dostawców. Kontrahenci silniejszych partnerów handlowych zmuszeni są w ten sposób do prowadzenia działalności w warunkach niższej rentowności, a z obawy przed utratą kontraktów – nie kwestionują niekorzystnych dla siebie klauzul umownych.

Coraz powszechniejsze występowanie w obrocie tego rodzaju działań i praktyk, związane zwłaszcza z rozwojem sieci sklepów wielkopowierz-

niowych, stało się przedmiotem żywej dyskusji zarówno na poziomie unijnym, jak i poszczególnych państw członkowskich UE. Podejmowane są próby uregulowania tych relacji i ochrony słabszych uczestników rynku.

Wśród działań podjętych na szczeblu europejskim warto przede wszystkim wskazać na powołane z inicjatywy Komisji Europejskiej w 2010 r. Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności, w skład którego weszli przedstawiciele państw członkowskich, europejskich przedsiębiorstw zajmujących się produkcją, przetwarzaniem lub dystrybucją żywności, stowarzyszeń zawodowych oraz organizacji pozarządowych reprezentujących interesy obywateli. Celem Forum jest wspieranie Komisji w zapewnieniu zrównoważonej konkurencyjności całego łańcucha dostaw żywności oraz w realizacji polityki dotyczącej sektora rolno-spożywczego.

Kierunki tej polityki określone zostały przede wszystkim w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 28 października 2009 r. *Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie*¹. Owocem prac Forum były przyjęte 29 listopada 2011 r. zasady dobrych

¹ KOM (2009), 591 wersja ostateczna; por. też sprawozdanie Komisji z 5 lipca 2010 r.: *Nadzór nad rynkiem handlu i dystrybucji. W kierunku bardziej wydajnego i sprawiedliwego wewnętrznego rynku handlu i dystrybucji w perspektywie roku 2020* [KOM (2010), 355] oraz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Akt o jednolitym rynku* z 13 kwietnia 2011 r. KOM (2011), 206, w którym Komisja podkreśliła: „aby walczyć z nieuczciwymi praktykami handlowymi w relacjach pomiędzy przedsiębiorstwami, zostanie wprowadzona inicjatywa mająca na celu zidentyfikowanie charakteru i zasięgu problemów związanych z nieuczciwymi praktykami handlowymi pomiędzy przedsiębiorstwami w całym łańcuchu dostaw, sporządzenie spisu przepisów istniejących na poziomie państw członkowskich oraz analizę stopnia ich wprowadzenia, co pozwoli określić możliwe do zastosowania opcje. Celem będzie wyeliminowanie nieuczciwych praktyk, które zagrażają rentowności przedsiębiorstw, i stymulowanie konkurencyjności różnych operatorów łańcuchów dostaw w ramach skuteczniejszego i sprawiedliwszego jednolitego rynku handlu i dystrybucji, odpowiadając przy tym na oczekiwania konsumentów i producentów w odniesieniu do cen konkurencyjnych”; por. też odpowiednie dokumenty Parlamentu Europejskiego, tj. raport Parlamentu Europejskiego z 24 sierpnia 2010 r., *On Fair Revenues for Farmers: A Better Functioning Food Supply Chain in Europe* [2009/2237(INI)] oraz sprawozdanie z 10 marca 2011 r. w sprawie wydajniejszego i bardziej sprawiedliwego rynku detalicznego [2010/2109 (INI)]; warto zasygnalizować też raport Grupy Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Europejskiego Przemysłu Rolno-Spożywczego z 17 marca 2009 r., dotyczący konkurencyjności europejskiego przemysłu rolno-spożywczego (HLG.007), dostępny na: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/high_level_group_2008/documents_hlg/finalreport_hlg_17_03_09_en.pdf.

praktyk w łańcuchu dostaw żywności², które w swoim założeniu miały stanowić podstawę rozwoju dobrowolnych kodeksów uczciwych praktyk pomiędzy przedsiębiorstwami rynku rolno-spożywczego. Na dalszym etapie prac Forum przyjęte być miały rekomendacje dotyczące potrzeby opracowania propozycji legislacyjnych lub pozostania przy dobrowolnych ramach postępowania, jednakże do tej pory nie osiągnięto w tym zakresie konsensusu³.

Podobnie na szczeblu poszczególnych państw członkowskich podejmowane są dwojakiego rodzaju rozwiązania. Można wyróżnić w tym zakresie model normatywny, a więc regulowanie relacji pomiędzy uczestnikami łańcucha dostaw żywności na drodze legislacyjnej bądź też model dobrowolny (tj. opracowywanie, często z inicjatywy samych zrzeszeń i stowarzyszeń przedsiębiorców, niewiążących kodeksów dobrych praktyk). Pierwszy z modeli przyjęty został przykładowo we Francji, drugi zaś – w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii⁴.

W Polsce problematykę relacji pomiędzy dostawcami a dystrybutorami podjęto już w 2002 r., kiedy to – na mocy nowelizacji ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁵ – uregulowana została kwestia tak zwanych opłat półkowych, a więc pobieranych przez sieci dystrybucji od dostawców dodatkowych świadczeń pieniężnych. Regulacja ta nie odnosi się jednak wyłącznie do sektora rolno-spożywczego, ale dotyczy wszystkich sektorów handlu. Będzie o tym bliżej mowa w pierwszej części niniejszego artykułu.

Inne podejście przyjął ustawodawca włoski, który na mocy art. 62 dekretu legislacyjnego nr 1 z 24 stycznia 2012 r.⁶ (przekształconego następnie w ustawę nr 27 z 24 marca 2012 r.⁷) przyjął szczegółową regulację stosunków handlowych w zakresie zbywania produktów rolnych i rolno-

² Wspólny dokument następujących organizacji: AIM, CEJA, CELCAA, CLITRAVI, Copa Cogeca, ERRT, EuroCommerce, Euro Coop, FoodDrinkEurope, UEAPME, UGAL, *Vertical Relationships in the Food Supply Chain: Principles of Good Practice*, dostępny na: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/competitiveness/good_practices_en.pdf.

³ Por. Raport Forum z 5 grudnia 2012 r., s. 11-13 (HLF.015 final), dostępny na: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm.

⁴ Więcej na ten temat zob. F. Gencarelli, *Relazioni contrattuali tra industria alimentare e grande distribuzione nei principali paesi europei*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2008, nr 2, s. 1.

⁵ Dz. U. Nr 153, poz. 1503 ze zm. (dalej jako: u.z.n.k.). W dniu 10 listopada 2002 r. weszła w życie ustawa z 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. Nr 126, poz. 1071.

⁶ Opublikowany w Dodatku nr 18/L, Gaz. Uff. z 24 stycznia 2012 r., nr 19.

⁷ Opublikowany w Dodatku nr 53, Gaz. Uff. z 24 marca 2012 r., nr 71.

-spożywczych. Ograniczenie regulacji do tego tylko zakresu świadczy o niewątpliwej specyfice relacji handlowych w łańcuchu dostaw żywności i z tego względu warto ją przybliżyć. Przedstawienie rozwiązań przyjętych w tym zakresie we Włoszech zostanie poprzedzone analizą regulacji polskich, co pozwoli na sformułowanie uwag o charakterze prawnopównawczym.

2. Regulacja polska

Jak wspomniano wyżej, w polskim porządku prawnym problematyka relacji pomiędzy sieciami dystrybucji a dostawcami towarów (w tym żywności) została podjęta przez ustawodawcę w ustawie z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W szczególności mowa tu o art. 15 ust. 1 pkt 4, który – wprowadzony do ustawy nowelą z 2002 r. – dał wyraz przekonaniu ustawodawcy „o naganności stosowanych przez duże sklepy praktyk pobierania dodatkowych opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży”⁸. Na mocy tego przepisu za czyn nieuczciwej konkurencji zostało uznane „utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności poprzez [...] pobieranie innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży”. Regulacja ta miała w założeniu stanowić środek ochrony słabszych uczestników rynku i przeciwdziałać budzącej najwięcej kontrowersji praktyce nadużywania przez duże sieci handlowe ich siły rynkowej (uzależnianie przyjęcia towarów do sklepu swoich mniejszych kontrahentów od uiszczenia dodatkowych – niekiedy także zakamuflowanych w różnej postaci – należności)⁹.

Należy jednak podkreślić, że także przed wprowadzeniem cytowanego przepisu, praktyki objęte jego hipotezą mogły być kwalifikowane jako

⁸ Tak uzasadnienie uchwały Senatu z 25 czerwca 2002 r. (druk 616).

⁹ W zakresie celu art. 15 ust. 1 pkt 4 por. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13 listopada 2008 r., I ACa 718/2008, w którym Sąd podkreślił, że: „wskazany przepis dotyczy w szczególności relacji występujących pomiędzy dostawcami towaru a właścicielami dużych obiektów handlowych czy też przedsiębiorcami prowadzącymi handel sieciowy, cechującymi się znaczącą pozycją na rynku handlu detalicznego. Czyn nieuczciwej konkurencji polegający na pobieraniu innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży prowadzi do uzyskiwania przez sprzedawców detalicznych nie tylko zysku wynikającego z narzuconej marży, ale także dodatkowych dochodów kosztem dostawców, którzy zmuszeni są rezygnować ze znacznej części swoich dochodów związanych z dostarczeniem towarów”. Podobnie też – wraz z przywołaniem bogatej literatury przedmiotu – wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 28 października 2011 r., VI ACa 392/11.

czyn nieuczciwej konkurencji na mocy klauzuli generalnej zawartej w art. 3 ust. 1 u.z.n.k.¹⁰ Artykuł 15 ust. pkt 4 dokonał więc tylko typizacji tego rodzaju czynów nieuczciwej konkurencji. Nie oznacza to jednak, że ochrona słabszej strony relacji handlowych została w znacznym stopniu ułatwiona. Jak wskazuje się bowiem w doktrynie, przepis ten wyznaczył raczej ogólny rodzaj zakazanego zachowania rynkowego, niż podał czytelne przesłanki jego wystąpienia¹¹. Potwierdza to także rosnąca liczba orzeczeń sądowych w tym zakresie¹², w których sądy doprecyzowują kryteria uznania danej praktyki za czyn nieuczciwej konkurencji.

Podkreślenia wymaga także wyrażona w doktrynie opinia, że celem art. 15 ust. 1 pkt 4 nie jest samo w sobie przeciwdziałanie narzucaniu producentom towarów rażąco niekorzystnych warunków ich dostaw do sieci handlowych¹³. Tego rodzaju praktyki eksploatacyjne mogą być ewentualnie uznane za zakazane na gruncie ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁴, pod warunkiem że stosujące je sieci posiadają pozycję dominującą. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 tejże ustawy zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

W myśl zaś art. 9 ust. 2 pkt 4 i 6 u.o.k.k. nadużywanie pozycji dominującej może polegać w szczególności na „uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy” (pkt 4), a także na „narzucaniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warun-

¹⁰ Art. 3 ust. 1 stanowi: „Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta”. Zob. w tym zakresie zwł. wyrok SN z 26 stycznia 2006 r., II CK 378/05 i wyrok SN z 9 stycznia 2008 r., II CK 4/2007. Tak też T. Dyś, *Nieuczciwa konkurencja – opłaty za przyjęcie towaru do sprzedaży*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 14, s. 644. Zob. też glosy do wyroku SN z 26 stycznia 2006 r., II CK 378/05: K. Szczepanowskiej-Kozłowskiej, *Pobieranie innych opłat niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży*, „Glosa” 2007, nr 2, s. 105 i n.; I. B. Nestoruk, *Opłaty »za przyjęcie towarów do sieci sklepów« a ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, „Glosa” 2007, nr 1, s. 97 i n.

¹¹ Tak M. Mioduszewski, w: M. Zdyb (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2010, pkt 107.

¹² Jak wynika z badań przeprowadzonych przez „Dziennik Gazeta Prawna”, w 2010 r. w sądach toczyło się ok. 150 spraw dotyczących tego rodzaju opłat dodatkowych, a w 2012 r. – już ok. 300.

¹³ Tak T. Skoczny, w: J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 602.

¹⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm. (dalej jako: u.o.k.k.).

ków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści” (pkt 6). W takim przypadku – w myśl art. 9 ust. 3 u.o.k.k. – czynności prawne będące przejawem nadużywania pozycji dominującej są w całości lub w odpowiedniej części nieważne, a ponadto – zgodnie z art. 10 – jeżeli Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdzi naruszenie tego zakazu, wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania.

2.1. Kwalifikacja „opłaty za przyjęcie towaru do sprzedaży”

Zakwalifikowanie danego działania jako czynu nieuczciwej konkurencji na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 4 może być w praktyce utrudnione przede wszystkim z powodu jego ogólnikowego charakteru, a w szczególności braku sprecyzowania pojęcia „opłaty za przyjęcie towaru do sprzedaży”.

Trudno byłoby przyjąć, że na jego podstawie „nie jest dopuszczalne podbieranie od przedsiębiorcy opłat za jakiegokolwiek świadczenia związane ze standardową sprzedażą towarów ostatecznym odbiorcom”, a „finansowe rozliczenia stron powinny zakończyć się na ustalaniu wysokości marży”¹⁵. Zgodnie bowiem z wykładnią literalną przepis ten zabrania jedynie „opłat za przyjęcie towaru”, a nie wszystkich potencjalnie możliwych opłat, uzasadnionych istniejącym między stronami innym konkretnym stosunkiem zobowiązaniowym¹⁶. Potwierdza to także orzecznictwo sądów, zgodnie z którym: „Nie jest zakazane, z uwagi na swobodę zawierania umów, takie kształtowanie stosunków między stronami, w których oprócz świadczeń typowych dla umowy sprzedaży, strony będą zobowiązane do świadczeń dodatkowych. Nie można zabronić sklepom wielkopowierzchniowym dostarczania dostawcom innych świadczeń niż tylko odbiór towarów i zapłata ceny”¹⁷.

¹⁵ Tak E. Nowińska, M. Du Vall, *Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Warszawa 2012.

¹⁶ Tak np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 kwietnia 2011 r., VI ACa 1179/2010.

¹⁷ Tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 28 października 2011 r., VI ACa 392/11. Podobnie wypowiedział się J. Rusek, *Rabat czynem nieuczciwej konkurencji: o premierach pieniężnych raz jeszcze*, „Doradca Podatkowy” 2010, nr 2, s. 6, który stwierdził, że: „Nie można zakładać, iż wszelkie stosunki prawne pomiędzy sprzedawcą towarów a ich nabywcą (wielkopowierzchniowym obiektem handlowym) inne niż stosunek kupna-sprzedaży towarów, stanowią

Warto w tym kontekście zwrócić także uwagę na wyrażoną w doktrynie opinię, że dopuszczenie takiej możliwości wynika z samej istoty działalności wielkich sieci dystrybucji¹⁸. Podmioty takie, obok prowadzenia „standardowej sprzedaży”, inwestują także w kosztowną wiedzę dotyczącą strategii zwiększenia sprzedaży (np. poprzez odpowiednie wyeksponowanie towaru, akcje promocyjne). Swoim dostawcom mogą więc oferować nie tylko samą sprzedaż towarów odbiorcom końcowym (na szerszą skalę), lecz także pewną wartość dodaną wynikającą z tej wiedzy i jej stosowania w praktyce, dzięki czemu dany asortyment zwiększa swoją atrakcyjność, a w konsekwencji – także zbyt.

Z drugiej jednak strony trudno podzielić w całości stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który uznał, że: „pobieranie innych niż marża handlowa opłat dotyczy tylko opłat związanych z przyjęciem towaru do sprzedaży. Pobierane opłaty związane np. z promocją towaru (za zamieszczanie informacji na temat danego towaru w gazetkach wydawanych przez sklepy zawierających ofertę sklepu lub za umieszczanie towaru w danym miejscu sprzedaży) nie powinno się kwalifikować jako opłaty związane z przyjęciem towaru do sprzedaży. Ich ewentualne pobieranie nie stanowi czynu nieuczciwej konkurencji”¹⁹. Niekiedy opłaty promocyjne czy marketingowe mogą mieć bowiem charakter tylko pozorny i – mimo swojej nazwy – mogą *de facto* stanowić zakamuflowaną formę opłaty za przyjęcie towaru do sprzedaży. Kwalifikacja danej opłaty wymaga więc szczegółowego badania każdego poszczególnego przypadku, a jego wynik powinien być poprzedzony wnikliwą analizą wszystkich okoliczności sprawy²⁰.

niejako automatycznie czyn nieuczciwej konkurencji. W każdym wypadku należy analizować, czy świadczone przez nabywcę towarów na rzecz sprzedawcy usługi (marketingowe, promocyjne itp.) są faktycznie wykonywane oraz jak zostało ustalone wynagrodzenie usługodawcy”.

¹⁸ Zwraca na to uwagę K. Szczepanowska-Kozłowska, op. cit., s. 110.

¹⁹ „Interpretacja przepisów nowelizacji ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji”, Dz. Urz. UOKiK 2003, nr 1, s. 28.

²⁰ Pojawiają się jednak także wyroki, w których sądy orzekają niejako automatycznie o kwalifikacji danej opłaty jako działania zakazanego. Przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 25 lutego 2010 r., I ACa 107/10: „2. W typowej umowie sprzedaży (dostawy) do obowiązków sprzedawcy (dostawcy), należą wyłącznie świadczenia o charakterze niepieniężnym, tzn. przeniesienie na rzecz kupującego (odbiorcy) własności i posiadania rzeczy, natomiast obowiązek świadczenia pieniężnego, czyli zapłaty ceny, obciąża kupującego (art. 535 k.c., art. 605 k.c.). Jeżeli zatem na sprzedawcę, również w formie tzw. umów promocyjnych, zostają nałożone obowiązki dodatkowych świadczeń pieniężnych, należy domniemywać, że w ten sposób uiszczana jest w rzeczywistości zabroniona opłata za przyjęcie towaru do sprzedaży”.

Ocenie podlegać będzie przede wszystkim charakter danego zobowiązania. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa i doktryny: „dyspozycją art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. nie są objęte sytuacje, w których obowiązek świadczenia pieniężnego powstaje jako ekwiwalent świadczeń kupującego, nieobjętych treścią umowy sprzedaży. Dopuszczalność ich zawarcia wynika z obowiązującej zasady swobody umów”²¹, a także „na gruncie u.z.n.k. zakazane jest tylko pobieranie takich świadczeń, które nie znajdują rzeczywistego uzasadnienia w świadczeniach kupującego, innych niż te, których obowiązek spełnienia wynika z zawartej umowy sprzedaży lub dostawy”²². Świadczenia będące podstawą opłat dodatkowych, by nie kwalifikować się jako czyn nieuczciwej konkurencji, muszą więc mieć charakter świadczeń wzajemnych (ekwiwalentnych), co oznacza, że dostawca zyskuje wymierną korzyść od odbiorcy towarów, inną niż zapłata za towar i odpowiadającą wartości zapłaconej ceny²³.

Innymi słowy: dla oceny dodatkowego świadczenia istotne jest, czy jego spełnienie w istocie służy interesowi dostawcy i jest wykonywane na jego rzecz, czy też ma na celu jedynie podwyższenie zysku sprzedawcy. Sąd wskazał bowiem, że: „Zakazane są jedynie takie opłaty, gdzie świadczenie po stronie odbiorcy towaru polega wyłącznie na zawarciu umowy z danym dostawcą, a więc nie nakłada na ten podmiot żadnych obowiązków polegających na działaniu, których efekty mają pozytywne oddziaływanie również na sferę ekonomiczną dostawcy”²⁴.

Powyższe stanowisko uzasadnia się tym, że po dokonaniu zakupu – o ile prawo własności nie zostało zastrzeżone – sięć staje się właścicielem towaru i wszelkiego rodzaju działania (np. promocyjne, związane z lokowaniem i formą oferowania produktów do sprzedaży) prowadzi na swoją rzecz i we własnym interesie, a nie w interesie dostawcy²⁵. Stąd też wymaganie

²¹ Tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w powoływanym już wyżej wyroku z 28 października 2011 r., VI ACa 392/11. Por. też Sąd Okręgowy w Rzeszowie w wyroku z 11 marca 2009 r., VI GC9/09.

²² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, I ACa 1053/2007.

²³ Tak też C. Banasiński, M. Bychowska, *Utrudnianie dostępu do rynku poprzez pobieranie innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towarów do sprzedaży (art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k.)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 4, s. 14.

²⁴ Tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w powoływanym już wyżej wyroku z 28 października 2011 r., VI ACa 392/11.

²⁵ Szeroko na ten temat zob. T. Dyś, op. cit. Autor jednak zalicza tu także usługi transportowe, tymczasem podzielić należy stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 kwietnia 2011 r., VI (ACa 1179/2010): „pobieranie opłat z tytułu usług transportowych nie może być, przy umowie sprzedaży, uznane za czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 15 ust. 1

zapłaty za tego rodzaju świadczenia, w przypadku gdy nie przynoszą one żadnej dodatkowej korzyści dostawcy, mogą być uznane za czyn nieuczciwej konkurencji²⁶. Jako przykład można podać tu przypadek działań promocyjnych prowadzonych przez sieci, gdzie przesłanką pozytywnego oddziaływania na interesy dostawcy będzie podkreślanie nie tylko marki sprzedawcy, lecz także promowanie marki i oferty handlowej dostawcy²⁷.

Wynika z tego, a *contrario*, że nie powinny być uznane za czyn nieuczciwej konkurencji podejmowane przez dystrybutora działania, z których nie czerpie on bezpośredniej korzyści lub są dla niego ambiwalentne, a jedynie pobiera opłatę za usługę. Jako przykład podaje się tutaj przypadek wyrobów powszechnego użytku, na które popyt jest względnie stały

pkt 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeśli usługi te rzeczywiście są wykonywane. W takim przypadku opłaty z tego tytułu nie mogą zostać już uznane za opłaty za przyjęcie towaru, bowiem stają się wynagrodzeniem za świadczone usługi [...]. Także zarzut naruszenia art. 353 kc w zw. z art. 535 kc poprzez ich niezastosowanie i przyjęcie, że pobieranie opłat z tytułu »usług transportowych« z tytułu czynności dokonywanych po przejściu własności towarów oraz przejściu ciężarów i ryzyk na kupującego nie jest sprzeczne z naturą umowy sprzedaży, należy uznać za chybiony. Skarżący pominął tutaj zupełnie fakt, że zgodnie z przepisem art. 547 kc, jeżeli ani z umowy, ani z zarządzeń określających cenę nie wynika, kogo obciążają koszty wydania i odebrania rzeczy, sprzedawca ponosi koszty wydania, w szczególności koszty zmierzenia lub zważenia, opakowania, ubezpieczenia za czas przewozu i koszty przesłania rzeczy, a koszty odebrania ponosi kupujący. A zatem kosztami transportu sprzedanego towaru, czyli kosztami przesłania rzeczy, co do zasady obciążony jest sprzedawca, a strony jedynie mogą się inaczej umówić, lub co innego może wynikać z zarządzeń określających cenę”.

²⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 29 czerwca 2010 r., I ACa 469/2010: „Z chwilą wykonania przez powoda umów sprzedaży własność rzeczy sprzedanych przeszła na pozwanego, co oznacza, że w przedmiotowych gazetkach reklamował on własny towar, zmierzając do zwielokrotnienia jego sprzedaży. Koszty reklamy powinny być zatem składnikiem marży handlowej, zawartej w cenie sprzedaży towarów klientom sieci. Nie ma natomiast podstaw, aby kosztami tymi obciążać dostawców sieci (czy też, jak w rozpoznawanej sprawie, dostawców jej głównego dystrybutora). Bez znaczenia jest dla oceny takiego proceduru okoliczność, że sieci, obniżając w ten sposób swoje koszty, mogą oferować końcowym nabywcom konkurencyjne, atrakcyjne ceny detaliczne”.

²⁷ Por. w tym zakresie także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2007 r., I ACa 1053/2007, w którym sąd wskazał: „W gazetkach reklamowych umieszczane były zdjęcia towaru również już stanowiącego własność pozwanej, brak w nich było oznaczenia firmy powoda. Zasadniczym celem dystrybucji tych publikacji było promowanie marki pozwanej. Nie dochodziło przy tym do świadczenia usług marketingowych, które miały zgodnie z umową polegać na promowaniu towarów lub marki powoda”. Por. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13 listopada 2011 r., I Aca 718/08; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 28 stycznia 2010 r., I ACa 993/2009 oraz np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13 października 2010 r., I ACa 707/10.

(dotyczyć to może także żywności). Zwrócenie uwagi konsumentów na wyrób A może spowodować wzrost jego sprzedaży i obniżenie sprzedaży konkurencyjnego wyrobu B, co jednak nie wpłynie w zasadzie na zwiększenie obrotów placówki handlowej²⁸.

Wykonanie usług dodatkowych powinno być w każdym przypadku odpowiednio udowodnione, co pozwoli na wykazanie ich rzeczywistego charakteru²⁹. Usługi te nie powinny także odstawać w sposób ewidentny od realiów rynkowych³⁰.

2.2. Utrudnianie dostępu do rynku

W zakresie kwalifikacji danego świadczenia jako „opłaty za przyjęcie towaru do sprzedaży” nierozstrzygniętą jednoznacznie w orzecznictwie i doktrynie jest kwestia konieczności badania, oprócz przedstawionych wyżej kryteriów, skutku danej umowy (tj. tego, czy w jej wyniku dochodzi do utrudniania dostępu do rynku). Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie można zetknąć się z dwoma, zasadniczo przeciwstawnymi stanowiskami.

Z jednej strony podnosi się, że: „wskazanie w przepisie art. 15 ust. 1 pkt 4 z.n.k. jako formy utrudniania dostępu do rynku pobierania innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży ma ten skutek, że w przypadkach stanów faktycznych objętych hipotezą tej normy nie jest konieczne dodatkowo wykazywanie, iż nastąpiło w jego wyniku utrudnienie dostępu do rynku. Sam ustawodawca przesądził bowiem, że tego rodzaju, stypizowane (»nazwane«) ustawowo zachowanie staje się,

²⁸ Tak E. Nowińska, M. Du Vall, op. cit., pkt 44. Autorzy jako przykład podają także umieszczenie w miejscu sprzedaży reklamy na życzenie dostawcy o treści przez niego ustalonej lub przeprowadzenie szczególnej akcji promocyjnej.

²⁹ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13 października 2010 r., I ACa 707/10, w którym sąd wskazał: „O rzeczywistym charakterze wymienionych umów świadczy już to, że obowiązki rzekomego »usługodawcy« sformułowane są nader ogólnikowo, a sposób ustalania »wynagrodzenia« (ryczałt od obrotów) pozostaje bez związku z ewentualnym nakładem pracy, kosztami czy efektami”.

³⁰ Zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13 listopada 2008 r., I ACa 718/2008: „[...] doradztwo może mieć też charakter uslugi. Jednak biorąc pod uwagę zasady doświadczenia życiowego, realia handlu nieprawdopodobnym jest, żeby przedsiębiorca za informację dotyczącą zmiany opakowania był skłonny zapłacić kilkanaście tysięcy zł, jeżeli taką informację mógłby bezpłatnie sam uzyskać analizując ofertę konkurencyjnych firm. Przemawia to za uznaniem stanowiska Sądu pierwszej instancji, że opłaty te pobierano za samo przyjęcie towaru do sprzedaży”.

per se, czynem niedozwolonej konkurencji, a więc, że utrudnia ono dostęp do rynku”³¹.

Zgodnie zaś ze stanowiskiem przeciwnym przesłanka ta podlega ocenie i nie można bezkrytycznie uznać, że istnienie obowiązku uiszczenia dodatkowych świadczeń pieniężnych jest w każdym przypadku działaniem skutkującym utrudnianiem dostępu do rynku³². Dla zakwalifikowania danej opłaty jako czynu nieuczciwej konkurencji konieczne jest, by efektem działań sieci handlowej było realne przeszkodzenie danemu sprzedawcy/dostawcy w dotarciu do finalnego odbiorcy jego produktów i „jeżeli pomimo pobierania takich opłat nie dojdzie do utrudniania dostępu do rynku, to wówczas art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. nie znajdzie zastosowania”³³. Jak się przykładowo wskazuje, okoliczność ta nie będzie miała miejsca w sytuacji, w której dostawca godzący się na uiszczenie innych niż marża handlowa opłat ma możliwość skorzystania z alternatywnych form zbycia tej samej ilości swoich produktów innym kontrahentom, jednakże decyduje się na współpracę z siecią, ponieważ jest to dla niego bardziej opłacalne ekonomicznie. Innymi słowy, zgodnie z tym stanowiskiem, pobieranie opłat dodatkowych nie powinno być uznane za utrudnianie dostępu do rynku, jeśli „relacja pomiędzy dostawcą a odsprzedawcą nie ma kluczowego znaczenia dla tego pierwszego”³⁴.

W konsekwencji przyjęcia tego stanowiska, w razie stwierdzenia wystąpienia skutku w postaci „utrudniania dostępu do rynku”, sąd będzie

³¹ Tak uznał przykładowo Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z 13 października 2010 r., I ACa 707/10. Por też powołane wyżej orzeczenie Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2006 r., II CK 378/05. Tezę tę podzielają C. Banasiński, M. Bychowska, op. cit., s. 12-13.

³² W tym sensie K. Kozłowska-Szczepanowska, op. cit., s. 109; por też przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2007 r., I ACa 1053/2007, w którym sąd stwierdził: „W każdym przypadku, także w razie stosowania przepisów rozdziału 2 u.z.n.k. niezbędne jest wykazanie ogólnych przesłanek odpowiedzialności za czyn nieuczciwej konkurencji, które są określone w art. 3 ust. 1 u.z.n.k.”.

³³ E. Nowińska, M. Du Vall, op. cit., s. 182.

³⁴ Tak M. Mioduszewski, op. cit., pkt 105. Autor wskazuje, że „im większe uzależnienie, rozumiane jako wolumen transakcji dokonywanych z tym przedsiębiorcą oraz im mniejsza możliwość kontraktowania alternatywnego, choćby z mniejszymi kontrahentami, jednak pokrywającymi ten dotychczasowy wolumen, tym większy skutek w postaci utrudniania dostępu do rynku będą powodowały przedmiotowe opłaty”. Por. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 13 listopada 2008 r., I ACa 718/08, który wskazał: „Na gruncie komentowanego przepisu poszukiwać więc należy nie tyle władzy rynkowej sprawcy czynu w ogólności, ile stopnia uzależnienia dostawcy od stosunków gospodarczych z tym sprawcą i jego przewagi w celu wymuszenia zapłaty dodatkowego, nieuzasadnionego wynagrodzenia”.

musiał ocenić także, czy utrudnianie to miało charakter nieuczciwy (tzn. czy było „sprzeczne z prawem lub z dobrymi obyczajami”)³⁵. Element nieuczciwości mógłby przejawiać się tutaj w różnicy pomiędzy opłatą uiszczaną na rzecz sieci za wykonanie określonej usługi (np. promocji towaru) a wydatkiem, jaki dostawca poniósłby z tego tytułu, gdyby usługę tę realizował samodzielnie³⁶. Jeśli zatem dodatkowe opłaty stanowiłyby koszt niższy niż próba samodzielnego rozszerzenia zasięgu swojej sprzedaży, nie powinny one być uznane za nieuczciwe³⁷.

2.3. Skutki prawne i odpowiedzialność

Skutkiem pobrania od kontrahenta opłaty uznanej za zakazaną na mocy art. 15 ust. 1 pkt 4 u.z.n.k. jest przede wszystkim nieważność *ex lege* umowy będącej jej podstawą. Wynika to z art. 58 § 1 k.c., który stanowi, że „czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy”. Warto nadmienić, że co do zasady skutkiem nieważności nie będzie objęta cała umowa, lecz tylko ta jej część, która – w tym wypadku – jest uznana za sprzeczną z art. 15 ust. 1 pkt 4, chyba że bez postanowień dotkniętych nieważnością umowa nie zostałaby dokonana³⁸.

³⁵ Tak T. Skoczny, op. cit., s. 604.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Por. też cytowany już wyżej wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2007 r., I ACa 1053/2007, w którym sąd uzasadnił, że: „klauszuli generalnej [art. 3 ust. 1 u.z.n.k. – A.S.] przypada w udziale nie tylko funkcja uzupełniająca, lecz także korygująca względem innych przepisów ustawy. Innymi słowy, jeżeli określony czyn, co prawda wypełnia hipotezę normy wynikającej z przepisu rozdziału 2 ustawy, jednakże nie wystąpi zarazem określona w art. 3 ust. 1 u.z.n.k. przesłanka zagrożenia lub naruszenia interesu innego przedsiębiorcy, to uznać należy, że nie stanowi on czynu nieuczciwej konkurencji. W razie przyjęcia tego założenia zachodzi zatem *in concreto* nie tylko możliwość, ale i potrzeba jednoczesnej oceny postępowania przedsiębiorcy zarówno z punktu widzenia przepisów zarówno rozdziału 2, jak i art. 3 ust. 1 u.z.n.k. (tak m.in. w wyrokach SN: z 9 maja 2003 r. V CKN 219/2001 OSP 2004/7 poz. 54; z 26 listopada 1998 r. I CKN 904/97 OSNC 1999/5 poz. 97)”. Tym samym sąd uznał, że nie sposób twierdzić, że art. 5-17e u.z.n.k. odrywają się od klauzuli generalnej. W każdym zatem przypadku, także w razie stosowania przepisów rozdziału 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, niezbędne jest wykazanie ogólnych przesłanek odpowiedzialności za czyn nieuczciwej konkurencji, które są określone w art. 3 ust. 1 u.z.n.k.

³⁸ Tak art. 58 § 3 k.c.

Oprócz tego przedsiębiorca, którego interes został w ten sposób naruszony, może dochodzić roszczeń określonych art. 18 u.z.n.k. Z roszczeniami wymienionymi w art. 18 ust. 1 pkt 1-3 i 6 może, zgodnie z art. 19 u.z.n.k., wystąpić także krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów przedsiębiorców. Rozwiązanie to może mieć istotne znaczenie w zakresie omawianych tu relacji handlowych ze względu na fakt, że działania podejmowane przez stowarzyszenia przedsiębiorców o słabszej sile przetargowej wzmacniają ich pozycję wobec podmiotów silniejszych.

3. Regulacja włoska

Jak wspomniano na wstępie, włoskie regulacje w zakresie stosunków handlowych pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na rynku spożywczym wprowadzone zostały na mocy art. 62 dekretu legislacyjnego nr 1 z 24 stycznia 2012 r.³⁹ przekształconego następnie w ustawę nr 27 z 24 marca 2012 r. Artykuł ten, składający się z dwunastu ustępów, nosi tytuł: „Regulacja stosunków handlowych w zakresie zbycia produktów rolnych i spożywczych”. Zawarte w nim przepisy dotyczą wprowadzie wszystkich rodzajów umów mających za przedmiot przeniesienie w zamian za zapłatę ceny własności produktów rolnych i rolno-spożywczych, których dostawa odbywa się na terytorium Włoch, jednakże – jak podkreśla art. 1 ust. 1 dekretu wykonawczego nr 199 do wymienionej ustawy z 19 października 2012 r.⁴⁰ – w sposób szczególny uwzględnia stosunki gospodarcze pomiędzy podmiotami łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego, charakteryzujące się znaczącą nierównowagą ich pozycji rynkowej. Poza zakresem art. 62 – w myśl jego ust. 1 – pozostają jedynie umowy zawarte z konsumentem finalnym (a więc te zawierane w ramach handlu detalicznego czy gastronomii)⁴¹.

³⁹ Warto wskazać, że dekret nr 1 z 24 stycznia 2012 r. w sprawie Pilnych przepisów dotyczących konkurencji, rozwoju infrastruktury i konkurencyjności wpisuje się w pakiet rozwiązań przyjętych przez włoskiego ustawodawcę, nakierowanych na wzrost gospodarczy Włoch w obliczu skutków kryzysu gospodarczego.

⁴⁰ Gaz. Uff. z 23 listopada 2012 r., nr 274. Dekret został wydany przez Ministra Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej, na podstawie delegacji zawartej w art. 62 ust. 11-bis (dalej jako: dekret wykonawczy).

⁴¹ Dekret wykonawczy nr 199 dodał kolejne wyłączenia poprzez ograniczenie pojęcia „zbycia”. Zgodnie z art. 1 ust. 3 tego aktu, nie będzie zbyciem w rozumieniu art. 62: a) dostarczanie produktów rolnych i rolno-spożywczych do spółdzielni przez jej członków, b) dostarcza-

Warto zwrócić uwagę na rozróżnienie, jakiego ustawodawca włoski dokonał w odniesieniu do przedmiotu regulowanych umów. Wyróżnił bowiem produkty rolne i produkty spożywcze. Zgodnie z definicjami zawartymi w dekrete wykonawczym pierwsze z nich obejmują produkty wymienione w załączniku I, o którym mowa w art. 38 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴², drugie natomiast to produkty, o których mowa w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r.⁴³ Jak wskazano w doktrynie, konsekwencją tego rozróżnienia jest to, że regulacja przewidziana w art. 62 obejmuje nie tylko stosunki pomiędzy producentami rolnymi i przedsiębiorcami zajmującymi się przetwórstwem czy dystrybucją, lecz także pomiędzy przetwórcami żywności i dystrybutorami⁴⁴. Wykracza ona zatem poza sektor rolny i obejmuje cały rynek żywności, w tym także rynek żywności przetworzonej.

Nowa włoska regulacja stosunków handlowych w ramach łańcucha dostaw żywności bazuje na trzech zasadniczych rozwiązaniach: wprowadza wymogi w zakresie formy i treści umów sprzedaży produktów rolnych i rolno-spożywczych (art. 62 ust. 1), ustanawia zakaz stosowania w relacjach handlowych określonych praktyk handlowych (art. 62 ust. 2) oraz reguluje kwestię nieterminowych płatności związanych z wymienionymi umowami (art. 62 ust. 3). Należy przyjrzeć się bliżej wszystkim tym trzem rozwiązaniom.

3.1. Forma i treść umów sprzedaży produktów rolnych i spożywczych

Zgodnie z ust. 1 art. 62: „umowy, które mają za przedmiot zbycie produktów rolnych i spożywczych, z wyjątkiem umów z konsumentem finalnym, są obowiązkowo zawierane w formie pisemnej i określają, pod rygorem nieważności, okres obowiązywania, ilość i właściwości sprzedawanych produktów, cenę, sposób dostawy i płatności. Umowy te muszą respektować zasadę przejrzystości, poprawności, proporcjonalności i ekwi-

nie produktów rolnych i rolno-spożywczych do organizacji producentów przez jej członków, c) produktów rybołówstwa pomiędzy przedsiębiorcami działającymi w tym obszarze.

⁴² Tak art. 2 lit. a) dekretu wykonawczego nr 199.

⁴³ Tak art. 2 lit. b) dekretu wykonawczego nr 199.

⁴⁴ Zwraca na to uwagę A. Germanò, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2012, nr 7-8, s. 380.

walentności świadczeń”. Przepis ten doprecyzowuje zatem *essentialia negotii* tego rodzaju umów oraz określa standard dla uczciwej wymiany informacji między uczestnikami rynku żywności.

W komentarzach doktryny do analizowanego rozwiązania pojawiły się pewne wątpliwości. W szczególności zwrócono uwagę na nieadekwatność wymogu zawierania umowy w formie pisemnej w przypadku dokonywania małych transakcji (np. sprzedaż skrzynki jabłek przez rolnika do lokalnego sklepu z warzywami). Jak podkreślono, taki formalizm może w istotny sposób spowalniać dynamikę stosunków handlowych i wpływać na bezpieczeństwo obrotu⁴⁵. Przypuszczalnie w celu złagodzenia potencjalnych skutków takiego rozwiązania w dekrete wykonawczym do art. 62 ustawodawca wyłączył z zakresu jego zastosowania czynności prawne polegające na zbyciu produktów rolnych lub spożywczych, w których dostawa i zapłata uzgodnionej ceny odbywają się jednocześnie⁴⁶.

W akcie wykonawczym ustawodawca doprecyzował także pojęcie „formy pisemnej”. Na mocy art. 3 ust. 1 dekretu wykonawczego nr 199 zrównał z podpisanym dokumentem, „jakikolwiek pisemny komunikat, przekazany także w formie elektronicznej bądź za pomocą faksu, pełniący funkcję oświadczeń woli stron dotyczących zawarcia, określenia bądź rozwiązania pomiędzy nimi majątkowego stosunku prawnego, mającego za przedmiot zbycie produktów rolnych i rolno-spożywczych”⁴⁷. Ustawodawca wskazał także, że istotne elementy umowy, o których mowa w art. 62 ust. 1, nie muszą być konieczne zawarte w jednym dokumencie, ale mogą wynikać z pakietu dokumentów dotyczących realizacji tej umowy.

Tak więc, oprócz tradycyjnej pisemnej formy umowy podpisanej przez obie strony i zawierającej wszystkie jej istotne postanowienia (ewentualnie uzupełnione w innych dokumentach, takich jak: zamówie-

⁴⁵ Tak A. Germanò, op. cit., s. 380. Autor wskazuje, że w praktyce dla spełnienia tego wymogu w przypadku małych transakcji będą używane formularze podpisywane bez uprzedniego dokładnego zapoznania się z ich treścią.

⁴⁶ Tak art. 1 ust. 4 dekretu wykonawczego. W doktrynie wskazuje się jednak, że Minister Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej przekroczył w tym zakresie delegację ustawową. Art. 62 ust. 1 z zakresu stosowania nowych wymogów wyraźnie wyłącza tylko umowy z konsumentami. Tak A. Germanò, *Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari: il decreto ministeriale applicativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2012, nr 9, s. 5.

⁴⁷ Przepis ten uzupełnia jednak art. 3 ust. 5 dekretu wykonawczego, który precyzuje, że brak podpisu może mieć miejsce tylko w sytuacjach kwalifikowanych jako „równorzędne” ze złożeniem podpisu, gdy w sposób niewątpliwy można wykazać przypisanie autorstwa dokumentu danemu podmiotowi.

nia, dokumenty transportowe, faktury, które, w takim wypadku, muszą zawierać specyficzne odniesienie do umowy „podstawowej”⁴⁸, istotne elementy umowy mogą być także określone w korespondencji (w tym elektronicznej) i zamówieniach poprzedzających dostawę produktów⁴⁹.

Możliwe jest także zawarcie wszystkich wymaganych elementów umowy jedynie w dokumentach transportowych, dokumentach towarzyszących dostawie, a nawet dopiero w samej fakturze (co może mieć miejsce np. w sytuacji, kiedy dostawa realizowana jest na podstawie zamówienia złożonego przez telefon). W takim przypadku muszą jednak one być opatrzone formułą: „Spełnia wymogi, o których mowa w art. 62 ust. 1 dekretu legislacyjnego nr 1 z 24 stycznia 2012 r., przekształconego w ustawę nr 27 z 24 marca 2012 r.”⁵⁰. Dopiero w braku takich dokumentów, możliwe będzie stwierdzenie nieważności umowy.

Pomimo niewątpliwego złagodzenia w dekreście wykonawczym dość rygorystycznego wymogu zawierania wszystkich umów sprzedaży produktów rolnych i spożywczych w formie pisemnej, przedstawione wyżej rygory w kontekście ochrony słabszej strony umów handlowych niosą ze sobą niewątpliwie korzyści. Nie tylko ugruntowały one standardy dla uczciwej wymiany informacji pomiędzy uczestnikami rynku żywności, lecz także w razie konfliktu mogą okazać się pomocne z punktu widzenia wykazania rzeczywistego zakresu i charakteru świadczeń obu stron, w tym zwłaszcza oceny ich ekwiwalencji. Z tego punktu widzenia rozwiązanie to można ocenić pozytywnie, choć otwiera ono także pole do rozważań – szczególnie ożywionych w dobie kryzysu gospodarczego – dotyczących roli państwa w regulacji stosunków gospodarczych i granic jego ingerencji w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

3.2. Zakaz stosowania nieuczciwych praktyk handlowych

Szczególnie istotnym z punktu widzenia regulacji stosunków handlowych pomiędzy uczestnikami rynku żywności jest ustanowiony w art. 62

⁴⁸ Por. art. 3 ust. 2 dekretu wykonawczego nr 199. W szczególności pisemną umową „podstawową” mogą być przewidziane we włoskim porządku prawnym tzw. umowy i porozumienia ramowe, o których mowa w dekreście legislacyjnym nr 102 z 27 maja 2005 r., oraz porozumienia międzybranżowe, o których mowa w art. 12 ust. 1-bis dekretu legislacyjnego nr 173 z 30 kwietnia 1998 r. ze zm.

⁴⁹ Taką możliwość przewiduje art. 3 ust. 3 dekretu wykonawczego nr 199.

⁵⁰ Tak art. 3 ust. 4 dekretu wykonawczego nr 199.

ust. 2 dekretu nr 1 zakaz stosowania określonych praktyk i klauzul umownych. Zgodnie z nim, zabronione jest:

a) narzucanie – bezpośrednio lub pośrednio – warunków nabycia, sprzedaży lub innych warunków umownych nieuzasadnienie uciążliwych, a także warunków pozaumownych⁵¹ i o skutku retroaktywnym;

b) stosowanie warunków umów obiektywnie różnych dla świadczeń podobnych;

c) uzależnienie zawarcia lub wykonania umowy oraz kontynuację i regularność relacji handlowej od wykonania świadczeń przez kontrahentów, które ze względu na swoją naturę lub według zwyczajów handlowych nie mają żadnego związku z przedmiotem umowy lub tych relacji handlowych;

d) uzyskiwanie nienależnych świadczeń jednostronnych, nieuzasadnionych naturą bądź charakterem stosunków handlowych;

e) podejmowanie innych nieuczciwych praktyk handlowych, uznanych za takie przy uwzględnieniu całości stosunków handlowych charakteryzujących warunki dostawy⁵².

Dekret wykonawczy uzupełnił jeszcze powyższy katalog. Przede wszystkim, w art. 4 ust. 1 wskazał, że pojęcie „nieuczciwych praktyk handlowych” (o których mowa w art. 62 ust. 2 lit. e) obejmuje także działania niezgodne z zasadami dobrej praktyki przyjętymi 29 listopada 2011 r. przez Komisję Europejską i przedstawicieli łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego w ramach Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności⁵³. Zasady te dotyczą formy, ogólnych

⁵¹ Pojęcie „warunków pozaumownych” może budzić wiele wątpliwości. Doktryna podejmuje próby ich wyjaśnienia. Wskazuje się, że przez to pojęcie ustawodawca prawdopodobnie zamierzał odnieść się do warunków, które nie są materialnie zawarte w dokumencie potwierdzającym daną sprzedaż czy dostawę, ale w dokumentacji uzupełniającej, jak np. w wymianie korespondencji. Podkreśla się, że z prawnego punktu widzenia tego rodzaju warunki również powinny być uznane za „umowne”, ponieważ są częścią podjętych przez strony ustaleń, które jako całość regulują dany stosunek prawny. Celem zastosowania takiego wyrażenia jest zatem – w ocenie doktryny – zamiar podkreślenia przez ustawodawcę, że praktyki uznane na podstawie art. 62 ust. 2 za nieuczciwe będą podlegały tej kwalifikacji bez względu na formalne źródło ich pochodzenia. Tak F. Albisinni, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, nr 2, s. 10.

⁵² Przykłady poszczególnych praktyk podaje A. Artom, *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, nr 2, s. 4.

⁵³ Mowa tu o załączonym do dekretu wykonawczego dokumencie: Vertical Relationships in the Food Supply Chain: Principles of Good Practice (dostępny na: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/files/competitiveness/good_practices_en.pdf).

terminów i warunków umów, zakończenia stosunków handlowych, kar umownych, działań jednostronnych, informacji, podziału ryzyka, żądania wynagrodzenia za wprowadzenie produktu na listę, zagrożenia rozwiązaniem relacji handlowej, transakcji wiązanych, dostaw i przyjmowania towarów. Tym samym do rangi powszechnie obowiązującego prawa zostały podniesione ustanowione na szczeblu europejskim dobrowolne wytyczne dobrych praktyk postępowania.

Dekret wykonawczy sprecyzował ponadto w art. 4 ust. 2, że praktyki przewidziane w art. 62 ust. 2: „zabraniają jakichkolwiek zachowań kontrahenta, który wykorzystując swoją silniejszą pozycję handlową, narzuca nieuzasadnione uciążliwe warunki umowne, w tym:

a) przewidując po jednej stronie spełnianie dodatkowych usług/świadczeń ponad główny przedmiot dostawy, także jeśli mają być one spełniane przez podmioty trzecie, bez jakiegokolwiek obiektywnego związku, bezpośredniego i logicznego, ze zbyciem towaru będącego przedmiotem umowy;

b) wyłączając stosowanie odsetek za zwłokę na szkodę wierzyciela bądź zwrot kosztów odzyskiwania należności;

c) przyjmując, wbrew zasadzie dobrej wiary i rzetelności, ceny wyraźnie poniżej średnich kosztów produkcji towarów będących przedmiotem stosunku handlowego i dostaw ze strony producentów rolnych”⁵⁴.

Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 3 dekretu wykonawczego, będzie uznane za nieuczciwą praktykę handlową zamieszczenie w umowie klauzuli, która obligatoryjnie narzuca zbywcy po realizacji dostawy minimalny termin wystawienia faktury, z wyjątkiem przypadku dostawy towarów w wielu transzach w tym samym miesiącu, kiedy to faktura będzie mogła być wystawiona tylko po dokonaniu ostatniej dostawy w miesiącu.

Jak podkreśla się w doktrynie, nowe regulacje przewidziane w art. 62 – i uzupełnione dekretem wykonawczym – nawiązują do istniejących już we włoskim porządku prawnym deliktów przewidzianych w ustawie nr 287 o ochronie konkurencji i rynku z 1990 r. oraz w ustawie nr 192 z 1998 r. o regulacji podstaw w działalności produkcyjnej.

Pierwsza z powołanych ustaw, w art. 3 dotyczącym nadużywania pozycji dominującej zabrania między innymi narzucania – bezpośrednio lub pośrednio – cen kupna-sprzedaży bądź innych warunków umowy nieuz-

⁵⁴ Por. art. 7 ust. 2 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/7/WE z 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, które za „rażąco nieuczciwe” uznają warunki umowy lub praktyki wykluczające odsetki za opóźnienia w płatnościach lub rekompensatę za koszty odzyskiwania należności.

sadnienie uciążliwych, stosowania w stosunkach handlowych z innymi kontrahentami warunków umów obiektywnie różnych dla świadczeń podobnych, stwarzając w ten sposób nierówne warunki konkurencji, uzależnienia zawarcia umowy od zaakceptowania przez kontrahentów dodatkowych świadczeń, które ze względu na swoją naturę lub według zwyczajów handlowych nie mają żadnego związku z przedmiotem umowy.

Druga ustawa w art. 9 zakazuje natomiast wykorzystywania przez przedsiębiorstwo pozycji zależności ekonomicznej, w jakiej się znajduje w stosunku do niego inne przedsiębiorstwo występujące jako jego klient lub dostawca. Przez pozycję zależności ekonomicznej należy tutaj rozumieć sytuację, w której dane przedsiębiorstwo jest w stanie narzucić, w relacjach handlowych z innym przedsiębiorstwem, nadmierną nierównowagę w zakresie praw i obowiązków. Co istotne, występowanie w danym przypadku pozycji zależności ekonomicznej ocenia się, uwzględniając realną możliwość uzyskania przez przedsiębiorstwo, które doświadcza nadużycia, zadowalającej alternatywy rynkowej. Wykorzystanie pozycji zależności ekonomicznej może polegać także na odmowie sprzedaży lub odmowie nabycia, narzuceniu niezasadnie uciążliwych lub dyskryminacyjnych warunków umowy, arbitralnym zerwaniu istniejących relacji handlowych.

W doktrynie zauważa się, że w świetle powyższych przepisów nowa regulacja zawarta w art. 62 ust. 2 mogłaby pozornie wydawać się pozbawiona efektywnej użyteczności i prowadzić do konfliktu proceduralnego z przywołanymi wyżej przepisami⁵⁵. W istocie jednak bazuje ona na nowych założeniach. Nie chodzi bowiem tyle o wprowadzenie nowych zakazów i ich sankcji (gdyż same w sobie obowiązywały już na podstawie powyższych aktów), ile o to, że wymienione w art. 62 ust. 2 działania zostały uznane za niedozwolone *per se*, niezależnie od występowania „pozycji dominującej”, której wymaga ustawa o ochronie konkurencji i rynku bądź od istnienia stanu „zależności ekonomicznej”, w której znajduje się klient lub dostawca, zgodnie z przepisami o podstawach. Nie ma zatem potrzeby wykazywania tych dodatkowych okoliczności, co jest często trudne, a niekiedy wręcz – niemożliwe. Rozwiązania przyjęte w art. 62 ust. 2 można więc postrzegać jako ułatwiające przeciwdziałanie tego rodzaju praktykom⁵⁶.

⁵⁵ F. Albisinni, op. cit., s. 11.

⁵⁶ Ibidem.

4. Nieterminowe płatności

Trzecim obszarem relacji pomiędzy uczestnikami łańcucha dostaw żywności unormowanym w omawianym art. 62 jest regulacja dotycząca terminów płatności wynikających z umów zbycia produktów rolnych i spożywczych. Regulacja ta uzupełnia i modyfikuje obowiązujące dotychczas w tym zakresie przepisy dekretu legislacyjnego nr 231 z 9 października 2002 r.⁵⁷, implementującego do włoskiego porządku krajowego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/35/WE z 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych⁵⁸, zastąpioną następnie dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/7/WE z 16 lutego 2011 r. o tym samym tytule⁵⁹.

Nie bez przyczyny ustawodawca włoski podjął tę problematykę także w dekrete legislacyjnym nr 1 z 2012 r. Jak wspomniano wyżej, dekret ten (a w tym także zawarty w nim omawiany art. 62) miał na celu stymulację wzrostu gospodarczego Włoch w obliczu skutków kryzysu ekonomicznego. Tymczasem – w myśl preambuły dyrektywy nr 2011/7/WE – kwestia przestrzegania terminowości płatności jest szczególnie istotna właśnie w okresach spowolnienia gospodarczego, kiedy uzyskanie dostępu do finansowania jest trudniejsze, kiedy to z powodu opóźnień w płatnościach wierzyciel zmuszony jest sięgać do zewnętrznych źródeł finansowania.

W myśl art. 62 ust. 3 w przypadku umów zbycia produktów rolnych i spożywczych: „płatność należności powinna zostać dokonana, dla żywności łatwo psującej się, w ciągu 30 dni, a dla wszelkiej innej w ciągu 60 dni. W obu przypadkach termin rozpoczyna bieg z upływem ostatniego dnia miesiąca otrzymania faktury. Odsetki automatycznie rozpoczynają bieg od dnia następnego. W takich przypadkach stopa procentowa jest powiększona o dwa punkty procentowe i jest niederogowalna”⁶⁰.

⁵⁷ Gaz. Uff. nr 249 z 23 października 2002 r.

⁵⁸ Dz. Urz. UE L 200/35 z 8 sierpnia 2008 r.

⁵⁹ Dz. Urz. UE L 48/1 z 23 lutego 2011 r.

⁶⁰ Odpowiednio do tego rozróżnienia dekret wykonawczy wymaga, by w przypadku gdy sprzedawca zbywa oba rodzaje produktów, zostały wystawione dwie odrębne faktury. Dekret wykonawczy w art. 5 sprecyzował także, że data otrzymania faktury jest skutecznie udowodniona tylko w przypadku dostarczenia jej bezpośrednio do rąk kontrahenta, pocztą poleconą, certyfikowaną pocztą elektroniczną bądź z zastosowaniem systemu EDI (ang. Electronic Data Interchange), bądź innym środkiem równoważnym, o którym mowa w przepisach podatkowych. W razie braku pewności co do daty otrzymania faktury, uznaje się – w braku dowodu przeciwnego – że data ta jest datą dostawy towaru.

Przede wszystkim na uwagę zasługuje fakt uwzględnienia przez włoskiego ustawodawcę specyfiki rynku żywności i wyróżnienia płatności dotyczących żywności łatwo psującej się. Przez żywność taką rozumieć należy, zgodnie z art. 62 ust. 4: a) zapakowane produkty rolne, rybołówstwa i spożywcze, których data minimalnej trwałości lub termin przydatności do spożycia nie przekracza 60 dni; b) sprzedawane luzem produkty rolne, rybołówstwa i spożywcze, w tym zioła i rośliny aromatyczne, nawet jeśli zostały umieszczone w ochronnej osłonce lub zamrożone, niepoddane działaniom mającym na celu przedłużenie ich trwałości przez okres dłuższy niż 60 dni; c) produkty pochodzenia zwierzęcego o określonych w dekrete właściwościach fizyko-chemicznych oraz d) wszystkie rodzaje mleka.

Termin płatności dla tego rodzaju produktów – w odróżnieniu od pozostałych produktów żywnościowych, dla których wynosi on 60 dni – został skrócony o połowę⁶¹. Zatem w różnicy tej można dopatrywać się objęcia większą ochroną najsłabszych uczestników łańcucha dostaw żywności: producentów rolnych, którym ustawodawca zagwarantował przyspieszoną realizację należności pieniężnych.

Co więcej, jeszcze dalej idącą zmianą, tym razem w kierunku ochrony wszystkich dostawców żywności, jest wyłączenie w art. 62 – dopuszczalnej na mocy wcześniejszych przepisów – możliwości przyjęcia przez strony dłuższych terminów płatności. Dotychczas wydłużanie terminów płatności w drodze porozumienia stron było zakazane tylko w odniesieniu do żywności łatwo psującej się. W relacjach z innymi dostawcami sieci handlowe często zaś korzystały z tej możliwości. Obecnie takie ustalenia są wyłączone w odniesieniu do wszystkich rodzajów żywności, w związku z czym ustanowione w art. 62 ust. 3 terminy płatności mają charakter sztywny⁶².

4.1. Odpowiedzialność

Podobnie jak w regulacjach polskich podstawowym instrumentem ochrony przedsiębiorców przeciwko czynom nieuczciwej konkurencji jest

⁶¹ Warto wskazać, że na mocy dekretu legislacyjnego nr 231 z 2002 r. (który w tym zakresie należy uznać za uchylony), termin płatności dla żywności łatwo psującej się także wynosił 60 dni.

⁶² F. Albisinni, op. cit., s. 15, zauważa, że rozwiązanie to może być odczytane jako przejaw uprzywilejowania dużego przemysłu spożywczego kosztem dystrybucji.

możliwość dochodzenia roszczeń w postępowaniu cywilnym. Ustęp 10 art. 62 wskazuje tutaj na możliwość żądania naprawienia wyrządzonej szkody, dochodzoną na zasadach ogólnych. Co więcej, odnosi tę możliwość także do powództw wytaczanych przez uznane na poziomie krajowym stowarzyszenia reprezentujące konsumentów i przedsiębiorców. Na tym tle we włoskiej doktrynie rozważa się, czy wskazanie przez ustawodawcę na możliwość występowania z powództwem przez te organizacje może dawać podstawę do wytaczania przez nie powództw zbiorowych we wspólnym interesie reprezentowanych przez siebie członków⁶³.

Do tej pory taka możliwość była zasadniczo wyłączona⁶⁴. Zgodnie bowiem z art. 140-bis włoskiego kodeksu konsumenckiego, regulującego kwestię pozwów zbiorowych, ochronie podlegają wyłącznie roszczenia konsumentów (a nie przedsiębiorców), a stowarzyszenia reprezentatywne dla ochrony określonych interesów mogą wystąpić z powództwem tylko na mocy uprzedniego umocowania podmiotów, których interes został naruszony⁶⁵. Gdyby przyjąć zaś, że art. 62 ust. 2 rozszerzył instytucję pozwów zbiorowych także na stowarzyszenia reprezentujące przedsiębiorców, dałoby to hipotetycznie możliwość wnoszenia powództw przeciwko uczestnikom łańcucha dostaw żywności, którzy podejmują nieuczciwe praktyki w stosunku do wielu podmiotów i działają na niekorzyść wielu kontrahentów. Wzmocniłoby to w istotny sposób pozycję mniejszych dostawców, którzy często indywidualnie nie podejmują ryzyka kwestionowania warunków umów z obawy przed utratą kontraktu.

Oprócz roszczeń odszkodowawczych, art. 62 ust. 10 – analogicznie do art. 19 ust. 1 pkt 2 polskiej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁶⁶ – nadaje także uznanym na poziomie krajowym stowarzyszeniom reprezentującym konsumentów i przedsiębiorców – występującym w ochro-

⁶³ Zagadnienie to analizuje A. Germanò, *Sul contratto...*, s. 385 oraz idem, *L'inibitoria e l'azione per danni in caso di violazione dell'art. 62 del d.l. 1/201*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, nr 3, s. 6.

⁶⁴ Tak A. Germanò, *L'inibitoria...*, s. 6.

⁶⁵ Zob. więcej A. Szymecka-Wesołowska, *Pozwy zbiorowe w prawie polskim i włoskim*, w: Z. Witkowski (red.), *Toruńskie studia polsko-włoskie*, t. 6, Toruń 2010. Na temat pozwów zbiorowych w polskim systemie prawnym z uwzględnieniem sektora rolno-spożywczego zob. A. Szymecka-Wesołowska, D. Szostek, *Powództwa grupowe w branży spożywczej*, 2010 r., dostępne na: http://www.food-law.pl/wp-content/themes/apricot/downloads/pozwy_zbiorowe.pdf.

⁶⁶ Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2: „Z roszczeniami wymienionymi w art. 18 ust. 1 pkt 1-3 i 6 mogą wystąpić krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów przedsiębiorców”.

nie interesów wspólnych – legitymację czynną do żądania na drodze sądowej zaniechania działań sprzecznych z art. 62.

Na szczególną uwagę zasługują jednak sankcje administracyjne, jakimi ustawodawca włoski obwarował działania sprzeczne z art. 62. I tak, na mocy art. 62 ust. 5 zawarcie umowy z naruszeniem wymogów dotyczących formy i treści umów powoduje nie tylko przewidzianą w ustępie 1 cywilnoprawną sankcją nieważności, lecz także administracyjną karą pieniężną. Kontrahent, który narusza przewidziane obowiązki, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości od 516 do 20 000 euro, w zależności od wartości towaru będącego przedmiotem umowy.

Zgodnie z ust. 6 kontrahent, który dopuszcza się nieuczciwych praktyk handlowych, zakazanych na mocy art. 62 ust. 2, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości od 516 do 3000 euro. Wysokość kary jest wymierzana z uwzględnieniem korzyści otrzymanej przez ten podmiot. Przykładowo, może chodzić tu o korzyść, jaką sieć handlowa mogła otrzymać w wyniku wykorzystania zastrzeżonych informacji uzyskanych od kontrahenta⁶⁷.

W końcu, zgodnie z art. 62 ust. 7 nieprzestrzeganie przez dłużnika terminów płatności jest obarczone pieniężną sankcją administracyjną w wysokości od 500 do 500 000 euro. Wymiar kary uwzględniać powinien przychód przedsiębiorstwa, częstotliwość zalegania z płatnościami i długość opóźnień.

Na uwagę zasługuje różnica w sankcjach przewidzianych w przypadku naruszenia poszczególnych rodzajów wymagań. Sankcja za stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych, o których mowa w art. 62 ust. 2, jest relatywnie skromna, biorąc pod uwagę, że niedotrzymanie formy pisemnej zagrożone jest karą od 516 do 20 000 euro, a niedotrzymanie terminu płatności – nawet do 500 000 euro. Różnice te są tak znaczące, że w doktrynie zgłaszano wątpliwości co do rzeczywistej woli ustawodawcy zapewnienia ochrony słabszej strony kontraktów. Podnosi się, że sieci handlowe mogą kontestować sankcje nałożone na podstawie art. 15 włoskiej ustawy o ochronie konkurencji i rynku (zagrożonych karą do 10% przychodów) i dowodzić, że podstawą powinien być art. 62 ust. 2, który przewiduje sankcję o znaczeniu symbolicznym⁶⁸.

⁶⁷ Przykład ten podaje A. Artom, op. cit., s. 10.

⁶⁸ F. Albisinni, op. cit., s. 16.

Organem właściwym w zakresie weryfikacji umów i wymierzania kar jest Urząd Gwarancji Konkurencji i Rynku⁶⁹, będący instytucjonalnym odpowiednikiem polskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Urząd może działać zarówno na wniosek jakiegokolwiek zainteresowanego podmiotu, jak i z urzędu oraz korzystać ze wsparcia Gwardii Finansowej (Guardia di Finanza). Za dość kuriozalne włoska doktryna uznała jednak to, że decyzje wydawane przez Urząd na podstawie art. 15 ustawy o konkurencji podlegają ocenie sądowej sądów administracyjnych, podczas gdy – w myśl art. 62 ust. 8 – te wydane na podstawie art. 62 podlegają ocenie sądów powszechnych, niewyspecjalizowanych w ocenie postępowań (w tym czynności technicznych) prowadzonych przez Urząd⁷⁰. Na mocy art. 7 dekretu wykonawczego Urząd został zobowiązany do wydania zarządzenia regulującego postępowanie w tych sprawach i zagwarantowania między innymi kontrydiktoryjności oraz określenia sposobu publikowania swoich decyzji (akt ten jednak nie został wydany).

Środki ściągnięte tytułem kar administracyjnych trafiają do budżetu państwa i mają być przeznaczane na korzyść konsumentów do finansowania inicjatyw informacyjnych na rynku żywności oraz badań naukowych w tym obszarze.

5. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej wyżej analizy i zestawienia regulacji w zakresie relacji handlowych pomiędzy uczestnikami łańcucha dostaw przyjętych w Polsce i we Włoszech możliwe jest sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, ustawodawca polski dla ochrony słabszych uczestników rynku stworzył dość ogólną i niedookreśloną kategorię „opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży”, których pobieranie jest zakazane na mocy art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Jak wykazano w pierwszej części niniejszego artykułu, kategoria ta jest przedmiotem różnego rodzaju wątpliwości interpretacyjnych, a kryteria jej kwalifikacji musiały zostać doprecyzowane w orzecznictwie i doktrynie. Ustawodawca włoski natomiast stypizował i skonkretyzował wykaz praktyk uznanych za niedozwolone, co sprzyja niewątpliwie przejrzystości i ułatwia uczestnikom rynku stosowanie prawa.

⁶⁹ Wł. *L'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato* (dalej jako: Urząd).

⁷⁰ *Ibidem*, s. 17.

Na szczególną uwagę zasługuje także decyzja włoskiego ustawodawcy, by „implementować” do krajowego porządku prawnego zasady dobrej praktyki w relacjach pomiędzy uczestnikami łańcucha dostaw żywności przyjęte przez europejskie Forum Wysokiego Szczebła do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności. Praktyki te, stosowane w wielu krajach jedynie jako dobrowolne wytyczne, we Włoszech nabrały charakteru powszechnie obowiązującego prawa.

Co więcej, we Włoszech kwalifikacja danego działania jako okoliczności uznanej przez ustawodawcę za zakazaną praktykę handlową nie wymaga jednoczesnego spełnienia dodatkowych, ogólnych przesłanek czynów nieuczciwej konkurencji. Na mocy zaś regulacji polskich podmiot pobierający „opłaty za przyjęcie towaru do sprzedaży” będzie mógł zwolnić się z odpowiedzialności, jeśli dowiedzie, że jego działania nie utrudniają kontrahentom dostępu do rynku.

Najistotniejsza jednak różnica, jaka się wyłania z zestawienia regulacji przyjętych w Polsce i we Włoszech, dotyczy sankcji przewidzianych za – uznane w obu porządkach prawnych – nieuczciwe praktyki handlowe. W Polsce podstawowym instrumentem ochrony dostawców, których interes w wyniku takich działań został naruszony (lub zagrożony), są roszczenia cywilnoprawne. Inicjatywa leży więc w gestii samych zainteresowanych podmiotów i ma charakter *ex post*. We Włoszech zaś, oprócz możliwości dochodzenia naprawienia szkody w procesie cywilnym (wytoczonym zarówno przez indywidualnych przedsiębiorców, jak i reprezentujące ich stowarzyszenia), nad przestrzeganiem legalności stosunków handlowych czuwa właściwy organ administracyjny – Urząd Gwarancji Konkurencji i Rynku, który został wyposażony w kompetencję do nakładania pieniężnych kar administracyjnych. Urząd ten działa nie tylko na wniosek, lecz także z własnej inicjatywy, co – wraz z możliwością nałożenia sankcji – może stanowić istotny mechanizm zapobiegający stosowaniu niedozwolonych praktyk. Ochrona słabszych uczestników rynku ma więc w pewnym zakresie także charakter prewencyjny. Na tym tle rola polskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który może ingerować tylko w przypadku nadużywania pozycji dominującej bądź wystąpienia antykonkurencyjnego porozumienia, wydaje się bardzo ograniczona⁷¹.

⁷¹ Por. odpowiedź Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na interpelację poselską z 10 marca 2010 r., w której Prezes potwierdza, że: „z informacji posiadanych przez prezesa urzędu wynika, że żadna z sieci sklepów nie posiada pozycji dominującej na krajowym

W zakresie sankcji warto zwrócić uwagę także na fakt, że kary pieniężne mogą być nałożone nie tylko w przypadku niedochowania formy umowy zbycia produktów rolnych i spożywczych czy stosowania praktyk uznanych za nieuczciwe, lecz także w przypadku wydłużenia terminu płatności ponad terminy ustawowo wskazane. Polska regulacja w tym obszarze: ustawa z 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych⁷² – przewiduje jedynie sankcję nieważności⁷³.

W świetle powyższych uwag zasadne wydaje się twierdzenie, że przyjęta we Włoszech regulacja stosunków handlowych pomiędzy podmiotami łańcucha dostaw żywności zapewnia większą ochronę słabszych uczestników rynku, niż regulacja, na jaką zdecydował się polski ustawodawca w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W jakim stopniu jednak włoskie rozwiązania przełożą się na faktyczne polepszenie warunków kontraktowania dostawców żywności, pokaże dopiero praktyka ich stosowania.

REGULATION OF COMMERCIAL RELATIONSHIPS BETWEEN PARTICIPANTS OF A FOOD SUPPLY CHAIN – ITALIAN AND POLISH SOLUTIONS

S u m m a r y

The market position of participants of a food supply chain is very diversified and the imbalance that exists among the participants may result in the strong ones taking advantage of the dominant position and then indulging in dubious trading practices.

The analysis of the regulations of the trading practices that govern the relationships in the food supply chain in Poland and Italy allows to formulate an opinion that the Italian regulation is more protective towards the weaker market participants. However, only future practice will show whether the more protective provisions of the Italian anti-monopoly law will effectively improve the situation of food suppliers.

rynku zaopatrzenia w artykuły konsumpcyjne codziennego użytku, czyli rynku, na którym działają sklepy wielkopowierzchniowe oraz ich dostawcy. Tym samym żadnej z sieci sklepów nie może zostać postawiony zarzut nadużywania pozycji dominującej, ponieważ warunkiem koniecznym nadużywania pozycji dominującej jest jej posiadanie. Nic nie wskazuje również na to, by opisane zachowania sieci sklepów były wynikiem zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję. Należy wskazać, że działa na tym rynku wiele podmiotów, co oznacza, że zawarcie antykonkurencyjnego porozumienia na terenie całego kraju organizacyjnie byłoby znacznie utrudnione, wręcz niemożliwe”.

⁷² Dz. U. Nr 139, poz. 1323 ze zm.

⁷³ Art. 9 tejże ustawy stanowi: „Czynność prawna wyłączająca lub ograniczająca uprawnienia wierzyciela lub obowiązki dłużnika, o których mowa w art. 5-8, jest nieważna”.

**LA REGOLAZIONE DEI RAPPORTI COMMERCIALI TRA
I SOGGETTI DELLA CATENA DI APPROVVIGIONAMENTO ALIMENTARE
– SOLUZIONI POLACCHE E ITALIANE**

R i a s s u n t o

La posizione sul mercato dei singoli soggetti facenti parte della catena di approvvigionamento alimentare (ing. *food supply chain*) è molto diversificata. Lo squilibrio esistente tra questi soggetti può portare a sfruttare la posizione dominante da parte degli attori forti della catena e a mettere in atto le pratiche commerciali discutibili. Basandosi sull'analisi delle regolazioni concernenti i rapporti commerciali tra i partecipanti della catena di approvvigionamento alimentare adottate in Polonia e in Italia, l'autrice afferma tra l'altro che la regolazione italiana garantisce una maggiore protezione degli operatori più deboli rispetto alla regolazione decisa dal legislatore polacco nella legge contro la concorrenza sleale. In che misura però le regolazioni italiane riescano a migliorare le condizioni contrattuali con i fornitori alimentari, lo farà vedere solo la loro applicazione.

ANNA KAPALA

Wymogi bezpieczeństwa i higieny żywności w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie Unii Europejskiej

1. Gospodarstwo rolne, w którym prowadzona jest jakakolwiek działalność związana z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności¹ jest przedsiębiorstwem spożywczym w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 178/2002 (art. 3 ust. 2)², które podlega przepisom Unii Europejskiej i krajowym w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz normom higieniczno-sanitarnym zawartym w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004³, a ogólniej – w tak zwanym pakiecie higie-

¹ „Etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji” oznaczają jakikolwiek etap, w tym przywóz, poczynając od produkcji podstawowej żywności, aż do uwzględnienia jej przechowywania, transportu, sprzedaży lub dostarczenia konsumentowi finalnemu oraz tam gdzie jest to stosowne – przywóz, produkcję, wytwarzanie, składowanie, transport, dystrybucję, sprzedaż i dostawy pasz. Pojęcie żywności obejmuje zarówno produkty przetworzone, częściowo przetworzone oraz nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi (art. 2 rozporządzenia (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. UE L z 31/1 z 1 lutego 2002 r.; dalej jako: rozporządzenie nr 178/2002)

² W rozumieniu art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002 „przedsiębiorstwo spożywcze” oznacza przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, typu non-profit lub nie, prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. Powyższe pojęcie, obejmujące jednostki „prowadzące jakąkolwiek działalność”, odnosi się również do gospodarstwa rolnego, a nie tylko do jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność gospodarczą.

³ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 139/1 z 30 kwietnia 2004 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 852/2004).

nicznym⁴. Dziedziny będące przedmiotem rozważań uregulowane są metodą harmonizacji poziomej, która wpływa na podwyższenie wewnętrznych standardów państw członkowskich⁵. Dotyczące je rozporządzenia obowiązują wprost i bezpośrednio – mają pierwszeństwo w przypadku niezgodnych z nimi krajowymi przepisami.

Celem artykułu jest ustalenie zakresu, w jakim normy prawa UE z dziedziny bezpieczeństwa żywności i higieny wiążą producentów rolnych prowadzących sprzedaż bezpośrednią, a w jakim pozostawiają państwom członkowskim możliwość wprowadzenia odstępstw. Do realizacji tego celu konieczna jest analiza i usystematyzowanie wyżej wymienionych przepisów, mających zastosowanie do gospodarstwa rolnego prowadzącego sprzedaż bezpośrednią produktów rolnych.

W pierwszej kolejności zostaną omówione wymogi bezpieczeństwa żywności określone w tak zwanym ogólnym prawie żywnościowym (tj. w rozporządzeniu nr 178/2002). Następnie rozważania skupią się wokół regulacji tak zwanego pakietu higienicznego, a zwłaszcza rozporządzenia nr 852/2004 i nr 853/2004. Ich analiza pozwoli wyodrębnić wymagania w zakresie higieny mające zastosowanie do sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych oraz do działalności polegającej na ich wytworzeniu. Zadanie to łączy się z koniecznością między innymi uściślenia wspólnotowego pojęcia sprzedaży bezpośredniej, ustalenia obowiązków w zakresie wdrożenia zasad HACCP, a także możliwości wprowadzenia odstępstw dla tradycyjnych metod produkcji.

⁴ Przez pojęcie „pakiet higieniczny” rozumie się zbiór rozporządzeń w dziedzinie higieny żywności wydanych 29 kwietnia 2004 r. przez Parlament Europejski i Radę. Należą do niego wspomniane rozporządzenie (WE) nr 852/2000, rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE L 139/55 z 30 kwietnia 2004 r.; rozporządzenie nr 854/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi; rozporządzenie nr 1831/2003 dotyczące higieny pasz; Dz. Urz. UE L 226/83 z 25 czerwca 2004 r.; rozporządzenie nr 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz. Urz. UE L 191/1 z 30 kwietnia 2004 r. Należy do nich dołączyć rozporządzenia wprowadzające sposoby wdrażania, odstępstwa i zmiany oraz przepisy przejściowe powyższych rozporządzeń (nr 2074/2005 i nr 2076/2004), a także dalsze przepisy dotyczące pojedynczych aspektów produkcji żywności.

⁵ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 40.

Problematyce bezpieczeństwa i higieny żywności poświęcone są monografie, prace zbiorowe i artykuły⁶. Brak jednak w polskiej literaturze prawnorolnej opracowania omawiającego powyższe kwestie w kontekście prowadzenia sprzedaży bezpośredniej⁷.

2. Podstawą systemu prawnego bezpieczeństwa żywności jest rozporządzenie nr 178/2002 ustanawiające ogólne zasady⁸ i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności⁹ oraz określające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. Zawiera ono definicje podstawowych pojęć odnoszące się do całej dziedziny prawa żywnościowego, a więc traktuje ją całościowo (tj. „od pola do stołu”) i wprowadza te same normy dotyczące bezpieczeństwa do wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności i pasz¹⁰.

Regulacja nie ma zastosowania do produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia (art. 1 ust. 3). Jak wspomniano na początku, rolnik

⁶ Zob. np.: M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 455-476; M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006; M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009; B. Jeżyńska, *Bezpieczeństwo żywności jako podstawowy standard produkcji rolnej*, w: A. Jakubecki, J. Strzępka (red.), *Ius et remedium. Księga Jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, Warszawa 2010. Z włoskiej literatury zob. L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente” 2004, s. 735 i n.; idem, *Gli agricoltori e i prodotti di origine animale negli alimenti*, „Rivista di Diritto Agrario” 2004, I, s. 520 i n.; A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, w: M. Goldoni, E. Sirsi (red.), *Regole dell'agricoltura e regole del cibo. Atti del Convegno di Pisa, 7-8 luglio 2005*, Pisa 2005, s. 37 i n.; A. Forti, *Intorno alla nuova disciplina in materia di igiene di alimenti*, ibidem, s. 325 i n.; F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità per la sicurezza alimentare*, cz. 2, Milano 2006; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino 2007, zwł. s. 71 i n.; L. Costato, F. Albisinni, *European Food Law*, Seggiano di Pioltello 2012; C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), *Trattato di diritto agrario*, UTET 2011, s. 183-208.

⁷ We włoskiej literaturze ten temat porusza G. Strambi, *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2008, nr 3, s. 8-14.

⁸ Zasady prawa żywnościowego sformułowane są w art. 5-10 i mają charakter horyzontalny.

⁹ Urząd jest centralną instytucją w dziedzinie bezpieczeństwa żywności. Jest niezależny od Komisji, działa na zasadzie pełnej przejrzystości, gromadzi ekspertów naukowych najwyższej klasy.

¹⁰ A. Szajkowska, *Zasady ostrożności w prawie żywnościowym Unii Europejskiej*, w: M. Korzycka-Iwanow (red.), op. cit., s. 73.

prowadzący sprzedaż bezpośrednią produktów rolnych wytworzonych we własnym gospodarstwie podlega przepisom rozporządzenia. Jako osoba fizyczna odpowiedzialną za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w prowadzonym gospodarstwie rolnym, jest w rozumieniu rozporządzenia „podmiotem działającym na rynku spożywczym” (art. 3 ust. 3). Z kolei gospodarstwo rolne pozostające pod jego kontrolą jest kwalifikowane jako „przedsiębiorstwo spożywcze” (art. 3 ust. 2).

Ogólny wymóg prawa żywnościowego zakłada, że żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek (art. 14). Dla jego zapewnienia rozporządzenie ustanawia między innymi system monitorowania żywności na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, poczynając od produkcji podstawowej i produkcji pasz, aż do sprzedaży lub dostawy żywności do konsumenta, ponieważ każdy element może mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo żywności (akapit 12 preambuły). Kluczową rolę w tym systemie odgrywają przedsiębiorcy prowadzący działalność związaną z żywnością. To oni bowiem „mogą w najlepszy sposób określić bezpieczny system dostarczania żywności i zapewnić bezpieczeństwo żywności, którą dostarczają” (akapit 30 preambuły).

Dlatego rolnicy prowadzący sprzedaż bezpośrednią żywności pochodzącej z własnego gospodarstwa związani są obowiązkiem określonym w art. 17, to jest zapewnienia jej zgodności z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla prowadzonej działalności na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w gospodarstwach (przedsiębiorstwach) będących pod ich kontrolą¹¹. W szczególności każdy podmiot działający na rynku spożywczym musi przede wszystkim zapewnić możliwość monitorowania żywności¹² oraz wszelkich substancji przeznaczonych do dodania do żywności. Powinien on móc zidentyfikować każdą osobę, od której otrzymał środek spożywczy, oraz przedsiębiorstwo, któremu dostarczył swoje produkty (art. 18)¹³. W tym celu musi stworzyć systemy i procedury identyfikacji, umożliwiające przekazanie takich informacji na żądanie właściwych władz. Oznacza to, że przedsiębiorca

¹¹ Di Lauro, *Obblighi*, w *Il commentario del reg. 178/2002*, IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, „Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, nr 1-2, s. 263-265.

¹² „Możliwość monitorowania oznacza możliwość kontrolowania przemieszczania się żywności, paszy, zwierzęcia hodowlanego lub substancji przeznaczonej do dodania lub, która może być dodana do żywności lub paszy na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji” (art. 3 rozporządzenia nr 178/2002).

¹³ E. Sirsi, *Rintracciabilità*, w: IDAIC (a cura di), op. cit., s. 265-277.

odpowiedzialny za utworzenie takiego systemu powinien nadać mu kształt odpowiadający specyfice działalności i możliwości danego przedsiębiorstwa¹⁴. Ponadto, zgodnie z art. 18 ust. 4, żywność lub pasze wprowadzane na rynek powinny być stosownie etykietowane lub oznakowane w celu ułatwienia ich monitorowania za pomocą odpowiedniej dokumentacji lub informacji, zgodnie z odnośnymi wymogami lub bardziej szczegółowymi przepisami¹⁵.

Przytoczone przepisy wprowadzają wymagania minimalne i pozostawiają podmiotom działającym na rynku spożywczym pewną elastyczność w podejmowaniu działań najbardziej odpowiednich¹⁶. Podstawowym wymogiem jest, aby dany przedsiębiorca (rolnik) wskazał poprzednie „ogniwo” łańcucha (tj. tego przedsiębiorcę, od którego dana żywność czy pasza pochodzi) oraz następne (czyli tego przedsiębiorcę, do którego są one dostarczane)¹⁷. Mechanizm systemu monitorowania został zatem określony poprzez jego cele, a nie precyzyjne procedury. Dlatego można stwierdzić, że podmiot działający na rynku spożywczym jest w europejskim systemie żywności nie tylko odpowiedzialny za bezpieczeństwo żywności w ramach własnych kompetencji, ale jest jednocześnie podmiotem, który definiuje najodpowiedniejsze środki do zastosowania w celu zapobiegania i kontrolowania potencjalnego zagrożenia zdrowia publicznego¹⁸.

Jeżeli podmiot działający na rynku spożywczym uważa lub ma podstawy, aby sądzić, że środek spożywczy przez niego przywożony, wyprodukowany, przetworzony, wytworzony lub rozprowadzany nie jest zgodny z wymogami w zakresie bezpieczeństwa żywności, musi natychmiast rozpocząć postępowanie w celu wycofania danej żywności z rynku i powiadomić o tym właściwe władze (art. 19 ust. 1). W przypadku gdy produkt mógł dotrzeć już do konsumenta, podmiot powinien skutecznie i dokładnie poinformować konsumentów o przyczynach jego wycofania i w razie konieczności odebrać od konsumentów produkty już im dostarczone.

¹⁴ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe*, s. 471.

¹⁵ Znakowanie produktów uregulowane jest dyrektywą nr 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 109/29 z 6 maja 2000 r.

¹⁶ C. Losavio, op. cit., s. 188.

¹⁷ W praktyce, w ramach systemu identyfikowalności, oznacza się poszczególne partie produktów odpowiednimi kodami, tworząc bazę informacji elektronicznej, M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe*, s. 472.

¹⁸ C. Losavio, op. cit., s. 188.

Analiza tych wymagań w kontekście rolnika prowadzącego sprzedaż bezpośrednią żywności pozwala stwierdzić, że liczba etapów w łańcuchu produkcji oraz kolejnych „ogniw” jest ograniczona. W sytuacji gdy sprzedaż żywności prowadzona jest bezpośrednio przez jej producenta, nieaktualny staje się wymóg identyfikacji poprzedniego przedsiębiorcy lub może się on w praktyce sprowadzać jedynie do identyfikacji źródła pochodzenia pasz. Brak przedsiębiorców pośredniczących w sprzedaży bezpośredniej żywności (lub ewentualne występowanie zakładów detalicznych bezpośrednio zaopatrujących konsumenta finalnego) niewątpliwie zmniejszają ryzyko wystąpienia trudności w identyfikacji kolejnych ogniw. W łańcuchu produkcyjnym żywności przeznaczonej do sprzedaży bezpośredniej, ograniczającym się do produkcji podstawowej surowców i ich sprzedaży bezpośrednio konsumentowi końcowemu¹⁹, występuje mniejsza liczba etapów, na których może potencjalnie dojść do zagrożenia bezpieczeństwa żywności. Wskazane okoliczności przemawiają na korzyść sprzedaży bezpośredniej w kontekście bezpieczeństwa żywności.

3. Z bezpieczeństwem żywności jest ściśle związana higiena żywności. Zgodnie z Białą Księgą z 2000 r. „higiena żywności” obejmuje „środki i warunki konieczne do kontrolowania zagrożeń i zagwarantowania odpowiedniości konsumentowi produktu spożywczego, biorąc pod uwagę przewidziane zastosowanie”²⁰.

W celu usystematyzowania norm higieniczno-sanitarnych UE, mających zastosowanie do sprzedaży bezpośredniej, należy wziąć pod uwagę pakiet aktów normatywnych wydanych w latach 2004-2005, tworzących tak zwany pakiet higieniczny. Zreformowały one całą regulację sektora, zastępując wcześniej wydane przepisy i tworząc system reguł organicznych i usystematyzowanych obowiązujących dla całego sektora żywnościowego i paszowego²¹. Rozporządzenia tak zwanego pakietu higienicznego stosują definicje określone w rozporządzeniu nr 178/2002, w tym między innymi „przedsiębiorstwa sektora spożywczego”.

Usystematyzowanie wymagań w zakresie higieny odnoszących się do produktów rolnych przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej wymaga

¹⁹ „Konsument finalny” oznacza ostatecznego konsumenta środka spożywczego, który nie wykorzystuje żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa sektora żywnościowego (art. 3 ust. 18 rozporządzenia nr 178/2002).

²⁰ Biała Księga o bezpieczeństwie żywności z 12 stycznia 2000 r., KOM (1999), 719, wersja ostateczna.

²¹ C. Losavio, op. cit., s. 186.

w pierwszej kolejności analizy rozporządzenia nr 852/2004. Wprowadza ono przepisy ogólne w zakresie higieny żywności (zarówno pochodzenia roślinnego, jak i zwierzęcego) w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów, a więc zagwarantowania bezpieczeństwa żywności w całym łańcuchu żywnościowym²². Ustanawia także środki kontroli ryzyka i gwarancji odpowiedniości konsumentowi produktu spożywczego²³.

Chociaż rozporządzenie zakłada, że „zagrożenie dla żywności występujące na poziomie produkcji podstawowej powinno zostać określone i właściwie kontrolowane” (akapit 10 preambuły), to jednak wyklucza z zakresu jego zastosowania bezpośrednie dostawy, dokonywane przez producenta, małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego (art. 1 ust. 2 lit. c). Warto zauważyć, że dla sprzedaży bezpośredniej rozporządzenie stosuje pojęcie „dostaw bezpośrednich”, które muszą spełnić trzy kryteria. Jej przedmiotem mogą być małe ilości surowców, przez które należy rozumieć produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów (art. 2 ust. 1 lit. b)²⁴. Podmiotem ją wykonującym jest producent, a adresatem – konsument końcowy lub lokalny zakład detaliczny bezpośrednio zaopatrujący konsumenta końcowego²⁵.

Ustawodawca wspólnotowy uznał, że w tym specyficznym przypadku, cechującym się ścisłym powiązaniem między producentem a konsumentem, ochrona zdrowia publicznego powinna być zagwarantowana

²² Jak wynika z art. 1 ust. 1 „niniejsze rozporządzenie ustanawia ogólne zasady dla przedsiębiorstw sektora spożywczego w zakresie higieny środków spożywczych” i „ma zastosowanie w odniesieniu do wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności [...]”.

²³ G. Strambi, op. cit., s. 9.

²⁴ Według wytycznych dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych (dalej jako: wytyczne KE do rozporządzenia nr 852/2004) z 18 czerwca 2012 r. surowce (produkty podstawowe) obejmują między innymi: produkty pochodzenia roślinnego (np. ziarna, owoce, warzywa, zioła, grzyby, nasiona kielkujące); produkty pochodzenia zwierzęcego (np. jaja, surowe mleko, miód), produkty rybactwa, żywe małże (z tym że zgodnie z art. 10 ust. 8 rozporządzenia nr 853/2004 państwa członkowskie mogą ustanowić przepisy krajowe zakazujące lub ograniczające wprowadzania do obrotu surowego mleka przeznaczonego do bezpośredniego spożycia przez ludzi); produkty pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, zbierane w naturalnym środowisku (np. grzyby, jagody, ślimaki itp.). Nie obejmują świeżego mięsa, ponieważ powstaje ono w wyniku uboju.

²⁵ Według wytycznych KE do rozporządzenia nr 852/2004 przez „lokalny zakład detaliczny bezpośrednio zaopatrujący konsumenta końcowego” należy rozumieć np. gospodarstwa lub lokalne targowiska, lokalne sklepy detaliczne oraz lokalne restauracje.

przez przepisy krajowe (akapit 10 preambuły). Oznacza to, że przedsiębiorca rolny, który sprzedaje bezpośrednio konsumentowi końcowemu małe ilości surowców, nie podlega obowiązkom wskazanym przez rozporządzenie wspólnotowe, ale pozostaje związany przepisami krajowymi w tym zakresie, które muszą w każdym razie, w myśl art. 1 ust. 3, gwarantować osiągnięcie celów rozporządzenia. Powinny one, zgodnie z wytycznymi KE do rozporządzenia nr 852/2004, umożliwiać dalsze prowadzenie dotychczasowych praktyk, o ile zapewniają one osiągnięcie celów rozporządzenia.

Zważywszy, że treść polskich definicji działalności rolniczej pozostawia rolnikom możliwość prowadzenia (w ramach rolnego reżimu) sprzedaży bezpośredniej wyłącznie surowców, ich działalność w zakresie sprzedaży bezpośredniej nie podlega przepisom rozporządzenia (WE) nr 852/2004, a jedynie przepisom krajowym. Jednakże o ile definicja surowców jest jasna określona, o tyle pojęcie „małe ilości” wymaga doprecyzowania. Wskazówki zastosowania rozporządzenia (WE) nr 852/2004 zredagowane przez Komisję Europejską²⁶ nie wydają się bardzo pomocne, skoro ograniczają się do potwierdzenia kompetencji państw członkowskich w zakresie dokładniejszego określenia znaczenia tego terminu w zależności od lokalnej sytuacji. Dlatego ostateczne stwierdzenie, czy przepisy rozporządzenia nie mają zastosowania do producentów rolnych prowadzących dostawy bezpośrednie, zależy od treści krajowych przepisów doprecyzowujących wspomniane pojęcie. W każdym razie termin „małe ilości” powinien mieć wystarczająco szeroki zakres, aby umożliwiać między innymi rolnikom – sprzedaż surowców, a osobom zbierającym produkty w naturalnym środowisku (grzyby, jagody) – dostarczanie zbiorów²⁷.

Pomimo wyłączenia dostaw bezpośrednich z podlegania przepisom rozporządzenia nie można jednak stwierdzić, że nie ma ono zastosowania do rolników produkujących żywność przeznaczoną na sprzedaż. Producent rolny, jak każdy inny podmiot sektora żywnościowego, jest obowiązany zapewnić, że na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, odbywających się pod jego kontrolą, spełniane są właściwe wymogi higieny ustanowione w rozporządzeniu (art. 3 rozporządzenia nr 852/2004). Jedynie w zakresie wykonywania dostaw bezpośrednich surowców mają zastosowanie wymagania określone przez normy

²⁶ Wytyczne KE do rozporządzenia nr 852/2004.

²⁷ Ibidem.

krajowe, a nie przez przepisy rozporządzenia. Wyłączenie z obowiązków, które ono nakłada, nie zwalnia producenta rolnego z przestrzegania, podczas swojej działalności podstawowych reguł higieny i dobrych praktyk rolnych w celu osiągnięcia bezpiecznego produktu. Zgodnie z założeniem ustawodawcy do pozostałej działalności, której specyfika zakłada pewną ciągłość działań oraz pewien stopień organizacji, powinny mieć zastosowanie przepisy wspólnotowe (akapit 9 preambuły).

Dyrektywa z 1993 r. (uchylona rozporządzeniem nr 852/2004) wykluczała z zakresu zastosowania producentów rolnych surowców²⁸. Natomiast rozporządzenie nr 852/2004 ma zastosowanie do wszystkich środków spożywczych. Stanowi zatem wspólną podstawę prawa obowiązującego zarówno sektor roślinny, jak i zwierzęcy, i angażuje obok tak zwanej produkcji wtórnej także tę „podstawową”, wcześniej wykluczoną z zakresu zastosowania wspólnotowych norm higienicznych²⁹. Każdy podmiot sektora żywnościowego jest zobowiązany do przestrzegania przepisów w dziedzinie higieny, które jednak różnią się w zależności od rodzaju prowadzonej produkcji (podstawowej lub wtórnej). Ściślej mówiąc, wymagania w zakresie higieny (ogólne lub szczególne) przewidziane dla podmiotów sektora żywnościowego wykonujących „produkcję podstawową”³⁰ (i „powiązane działania”³¹) są odmienne od tych, określonych dla podmiotów zajmujących się działalnością na dalszych etapach łańcucha żywnościowego, następującą po produkcji podstawowej i działaniach z nią powiązanych.

²⁸ Chociaż w pewnym zakresie podlegali jej przepisom, przetwórcy (przemysłowi) bowiem byli obowiązani „wybierać dostawców surowców rolnych, które mają certyfikowane metody produkcji”, A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2003, s. 354.

²⁹ C. Losavio, op. cit., s. 188.

³⁰ W myśl art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004 do pojęcia „produkcja podstawowa” stosuje się definicję określoną w rozporządzeniu nr 178/2002, zgodnie z którym „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 (art. 3 ust. 1 pkt 17). Szerzej na temat definicji określonych przez rozporządzenie 178/2002 zob. A. Germanò, E. Rook Basile, *Commento all'art. 3*, w: IDAIC (a cura di), op. cit., s. 157 i n. i zwłaszcza s. 175 i n.

³¹ Zgodnie z załącznikiem I część A do rozporządzenia nr 852/2004 działaniami powiązanymi są: a) transport, składowanie, przetwarzanie surowców w miejscu produkcji, pod warunkiem że nie zmienia to znacznie ich charakteru; b) transport żywych zwierząt, gdzie jest to niezbędne do osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia; oraz c) w przypadku produktów pochodzenia roślinnego, produktów rybołówstwa i zwierząt łownych, działania transportowe w celu dostawy surowców, których charakter nie został znacznie zmieniony, z miejsca produkcji do zakładu.

Normy higieniczne dotyczące produkcji podstawowej mają zastosowanie także do działalności z nią ściśle powiązanych (takich jak transport, składowanie, przetwarzanie surowców w miejscu produkcji), rozumianych jako operacje związane z produktami pierwotnymi, pod warunkiem że nie zmieniają znacznie ich charakteru. Zatem termin „produkcja podstawowa” należy rozumieć jako produkcję podstawową wraz z wymienionymi działaniami towarzyszącymi³². Przez produkcję wtórną z kolei rozumie się, w konsekwencji, wszystkie typy działalności wykonywane w kolejnych etapach, następujących po produkcji podstawowej (przetwórstwo, obróbkę, opakowanie, przechowywanie, transport, dystrybucję, oferowanie na sprzedaż lub dostarczenie konsumentowi finalnemu)³³. Do tego rodzaju działalności należy na przykład produkcja soku owocowego w gospodarstwie lub wyrabianie sera, a także sprzedaż przetworzonych produktów³⁴.

Przedsiębiorca rolny prowadzący produkcję podstawową, czyli działalność hodowlaną lub uprawę surowców rolnych i ewentualnie operacje związane z ich transportem, magazynowaniem i obróbką na miejscu produkcji, jest zobowiązany przestrzegać wymogów ogólnych wymienionych w części A załącznika I do rozporządzenia nr 852/2004, wraz z wszelkimi szczególnymi wymogami przewidzianymi przez rozporządzenie nr 853/2004 w zakresie higieny produktów pochodzenia zwierzęcego. Natomiast przedsiębiorcę rolnego, a ogólniej – jakikolwiek podmiot sektora żywnościowego, który zajmuje się kolejnymi etapami produkcji, przetworzenia i dystrybucji żywności, następującymi po tych podstawowych (i po tych z nimi związanych), wiążą wymogi ogólne zawarte w załączniku II do rozporządzenia nr 852/2004, a także każdy wymóg szczególny określony przez rozporządzenie nr 853/2004.

Jak wspomniano, oferowanie na sprzedaż lub dostarczanie konsumentowi finalnemu produktów przetworzonych zalicza się do produkcji wtórnej. Taka działalność w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002 jest handlem detalicznym, którego pojęcie odnosi się również do regulacji pakietu higienicznego. Oznacza ono obróbkę lub przetwarzanie żywności oraz jej przechowywanie w punkcie sprzedaży lub dostawy do konsumenta końcowego³⁵. Dotyczy czynności następujących po etapie produkcji podsta-

³² Wytyczne KE do rozporządzenia nr 852/2004, s. 5.

³³ C. Losavio, op. cit., s. 190.

³⁴ Zob. wytyczne KE do rozporządzenia nr 852/2004.

³⁵ Definicja „handlu detalicznego” zawarta jest w art. 3 ust. 7 rozporządzenia nr 178/2002 i oznacza obsługę i/lub przetwarzanie żywności i jej przechowywanie w punkcie sprzedaży lub

wowej i w związku z tym podlega wymogom z załącznika II rozporządzenia 852/2004, również wtedy gdy jego przedmiotem są produkty pochodzenia zwierzęcego.

Wymogi w zakresie higieny wymienione w części A załącznika I, pkt II nie są bardzo restrykcyjne i zasadniczo wynikają z normalnych reguł dobrej praktyki higienicznej³⁶. Na przykład ich celem jest zagwarantowanie braku zanieczyszczeń jakiegokolwiek typu produktu roślinnego i zwierzęcego; utrzymania w czystości obiektów używanych w powiązaniu z produkcją podstawową, wyposażenia, pojemników i używanych środków transportu; zapewnienie dobrostanu zwierząt i poszanowania norm dotyczących produktów fitosanitarnych, leków weterynaryjnych itp., stosowanych w produkcji; zapobieżenie zapoczątkowaniu i rozszerzeniu chorób zakaźnych mogących przenieść się na ludzi za pośrednictwem żywności. Ponadto są przewidziane dalsze wymagania mające zastosowanie oddzielnie dla produktów pochodzenia zwierzęcego lub dla tych pochodzenia roślinnego.

Do powyższych wymagań dochodzi ważny obowiązek prowadzenia dokumentacji odnoszącej się do działań podejmowanych w celu kontroli zagrożeń we właściwy sposób i proporcjonalny do charakteru i rozmiaru przedsiębiorstwa sektora spożywczego, która musi być udostępniana w jakimkolwiek momencie właściwym organom i – na wniosek – przedsiębiorstwom sektora spożywczego (pkt III załącznika I). Natomiast wymogi w załączniku II przewidziane dla przedsiębiorstw działających na dalszych etapach, w tym prowadzących handel detaliczny (zarówno w zakresie żywności pochodzenia zwierzęcego, jak i tej pochodzenia roślinnego), dotyczą między innymi: pomieszczeń, straganów i ruchomych punktów sprzedaży, warunków transportu, sprzętu, odpadów żywnościowych, zaopatrzenia w wodę, higieny osób pracujących w styczności z żywnością, środków spożywczych, opakowań, obróbki cieplnej, szkoleń.

Rolnik prowadzący dostawy bezpośrednio surowców podlega zatem wymogom określonym w załączniku nr I w odniesieniu do produkcji podstawowej. Włoski rolnik, który zgodnie z art. 2135 wł. k.c. może prowadzić

w punkcie dostaw dla konsumenta finalnego; określenie to obejmuje terminale dystrybucyjne, działalność cateringową, stołówki zakładowe, catering instytucjonalny, restauracje i podobne działania związane z usługami żywnościowymi, sklepy, centra dystrybucji w supermarketach i hurtownie;

³⁶ G. Strambi, op. cit., s. 10.

oprócz produkcji podstawowej także działalność powiązaną, w tym przetwórstwo, będzie podlegał zarówno wymogom z załącznika I, jak i II.

4. Przedsiębiorstwa sektora spożywczego uczestniczące w dalszych etapach następujących po produkcji podstawowej, oprócz przestrzegania wymogów określonych w załączniku II, są zobowiązane do zastosowania zasad analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (systemu autokontroli) HACCP³⁷ (art. 5 rozporządzenia nr 852/2004). Wymóg ten nie dotyczy producentów rolnych prowadzących dostawy bezpośrednie. Objęci są nim natomiast włoscy przedsiębiorcy rolni sprzedający bezpośrednio produkty przetworzone, a ogólniej – ci producenci rolni, którzy prowadzą handel detaliczny w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002.

System HACCP jest instrumentem mającym pomóc przedsiębiorstwom sektora spożywczego w osiągnięciu wyższego standardu bezpieczeństwa żywności (akapit 13 preambuły). Polega na analizie, możliwie najbardziej precyzyjnej, każdego z momentów, z których składa się proces produkcyjny dobra żywnościowego w celu uniknięcia wszystkich możliwych zanieczyszczeń. Wyprzedza tradycyjne podejście oparte na kontroli produktu finalnego i przesuwa uwagę na ocenę zagrożeń i realizację systemów kontroli prewencyjnej³⁸. Jest zasadniczym elementem kontroli wewnętrznej. Uzasadnia i uwiarygodnia wskazanie producentów jako odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności³⁹. Nie powinien być jednak postrzegany jako metoda autoregulacji i nie powinien zastępować urzędowych kontroli (akapit 13 preambuły).

Wymogi HACCP obejmują 7 etapów określonych w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004 i są zgodne ze standardem ustanowionym w Kodeksie żywnościowym⁴⁰. Przedsiębiorstwa sektora spożywczego opracowują, wykonują i utrzymują stałą procedurę lub procedury na podstawie zasad HACCP. Ustawodawstwo wspólnotowe nie ustanawia certyfikacji procedur opartych na zasadach systemu HACCP, jakkolwiek ini-

³⁷ Z ang. *Hazard Analysis and Critical Control Point*. Idea HACCP zrodziła się w USA, zob. szerzej M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe*, s. 470, przyp. 35; eadem, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, s. 240.

³⁸ C. Losavio, op. cit., s. 192.

³⁹ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys...*, s. 202.

⁴⁰ W odniesieniu do zgodności HACCP z Kodeksem Żywnościowym zob. akapit 15 preambuły rozporządzenia nr 852/2004, szerzej na ten temat zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe*, s. 203.

cyjatywa w tym kierunku jest całkowicie autonomiczna⁴¹. System ten jest elastyczny ze swej definicji, zważywszy, że nie jest oparty na narzucaniu reguł i procedur wcześniej zdefiniowanych, ale na zasadach i wskazówkach do przyjęcia w gospodarstwie⁴².

Procedura, która musi być wdrożona, może być bardziej lub mniej złożona w zależności od rozmiaru gospodarstwa. Założeniem ustawodawcy wspólnotowego jest odpowiednia elastyczność wymogów HACCP, która pozwoli na ich stosowanie w każdej sytuacji, w tym w małych przedsiębiorstwach. „W szczególności niezbędne jest uwzględnienie, że w niektórych przedsiębiorstwach sektora spożywczego nie jest możliwe zidentyfikowanie krytycznych punktów kontroli oraz że w niektórych przypadkach dobra praktyka higieny może zastąpić monitorowanie krytycznych punktów kontroli” (akapit 15 preambuły). Taką elastyczność zapewnia art. 5, którego sformułowanie pozwala, przede wszystkim małym przedsiębiorstwom spożywczym, zastosować przepisy HACCP w sposób „uproszczony”⁴³.

Artykuł 5 wyraźnie wyłączył zastosowanie zasad HACCP do przedsiębiorstw sektora spożywczego, które nie uczestniczą w jakimkolwiek etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności po produkcji podstawowej i tych powiązanych działaniach, które są wymienione w załączniku I. Komisja uznała zastosowanie systemu autokontroli na poziomie produkcji podstawowej „za zbyt ambitne z powodu jego obciążenia i złożoności”⁴⁴.

Możliwość objęcia systemem HACCP produkcji podstawowej „będzie jednym z elementów przeglądu, który przeprowadzi Komisja w następstwie wykonania niniejszego rozporządzenia; właściwe jest jednakże, aby Państwa Członkowskie zachęcały podmioty gospodarcze na poziomie produkcji podstawowej do stosowania takich zasad w jak najszerszym zakresie” (akapit 14 preambuły). Warto dodać, że z dotychczasowej praktyki wynika, że pomijanie produkcji surowca jako ważnego etapu generu-

⁴¹ C. Losavio, op. cit., s. 192.

⁴² Na ten temat zob. F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, op. cit., s. 176 i n.

⁴³ Załącznik II do wytycznych. Wytyczne KE dają ideę szerokości takiej elastyczności, wskazując jako możliwych adresatów uproszczonego systemu przedsiębiorstwa żywnościowe, które nie wykonują żadnej działalności przygotowania, produkcji lub przetwórstwa produktów żywnościowych, jak kioski warzywne, stragany na targowiskach i stragany sprzedaży z samochodu; lokale, w których są podawane przeważająco napoje; małe sklepy detaliczne (np. drogerie).

⁴⁴ C. Losavio, op. cit., s. 193.

jącego zagrożenia jest postrzegane jako słabość systemu zapewnienia jakości⁴⁵.

Gospodarstwa rolne prowadzące produkcję podstawową powinny stosować dobre praktyki w zakresie produkcji (w szczególności dobrą praktykę higieniczną i dobrą praktykę rolniczą). Dla ułatwienia przyjęcia poprawnych zachowań w dziedzinie higieny i utrzymania pod kontrolą możliwego ryzyka ustawodawca wspólnotowy promuje opracowanie, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym, podręczników poprawnej praktyki higienicznej. Takie kodeksy lub przewodniki – które tłumaczą na praktyczne reguły normy higieniczne i które chociaż pozostają instrumentami natury dobrowolnej, zostały uznane za środek najodpowiedniejszy i najpraktyczniejszy dla zapewnienia wysokiego poziomu higieny w żywności – muszą zawierać informacje odpowiednie o zagrożeniach mogących się pojawić w produkcji żywności, a także o działaniach podejmowanych dla kontrolowania tych zagrożeń⁴⁶. Podręczniki przygotowane na poziomie wspólnotowym są oceniane przez Komitet stały dla łańcucha żywnościowego i zdrowia żywności (organ pomocniczy Europejskiego Urzędu Bezpieczeństwa Żywności – art. 58 rozporządzenia 178/2002).

Należy jeszcze wspomnieć, że omawiane rozporządzenie przewiduje dla wszystkich przedsiębiorstw sektora spożywczego obowiązek rejestracji (art. 6), poza przypadkiem, w którym wymagane jest „zatwierdzenie” w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004. Procedura rejestracji nie wymaga wcześniejszej inspekcji i opiera się na powiadomieniu właściwego organu o każdym przedsiębiorstwie pozostającym pod kontrolą przedsiębiorstwa sektora spożywczego, które uczestniczy w jakimkolwiek z etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. Natomiast zatwierdzenie przedsiębiorstwa sektora spożywczego dokonywane jest w przez właściwy organ w następstwie przynajmniej jednej wizyty w miejscu funkcjonowania. Takie działania podejmuje się wówczas, gdy wymaga tego rozporządzenie nr 853/2004 lub prawo krajowe państwa członkowskiego, na terenie którego znajduje się przedsiębiorstwo⁴⁷. W tym ostatnim przypadku państwo członkowskie powiadamia Komisję i inne państwa członkowskie o odpowiednich przepisach krajowych.

⁴⁵ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe, Zarys...*, s. 203 i cytowana tam literatura.

⁴⁶ C. Losavio, op. cit., s. 193.

⁴⁷ Zob. na temat procedury rejestracji i zatwierdzenia w Polsce A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 162 i n.

5. Wskazano wyżej, że rozporządzenie nr 852/2004 wprowadza wymogi higieny dla produkcji pierwotnej i wtórnej, w tym sprzedaży detalicznej, a w zakresie dostaw bezpośrednich pozostawia państwom członkowskim kompetencję zapewnienia jej zgodności z celami rozporządzenia. Omawiany akt prawny przewiduje ponadto odstępstwa od wymogów higieny dla żywności tradycyjnej. Zgodnie z wyjaśnieniami KE są one podyktowane potrzebą utrzymania tradycyjnych metod produkcji, będących wyrazem kulturowej różnorodności Europy. Ich wprowadzenie jest dodatkowo uzasadnione tym, że utrwalone od dawna tradycje produkcji w praktyce okazały się bezpieczne⁴⁸.

Artykuł 13 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004 pozostawia państwom członkowskim możliwość przyjęcia krajowych środków dostosowujących wymogi higieny w celu umożliwienia dalszego korzystania z tradycyjnych metod na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności (art. 13 ust. 4), pod warunkiem nienaruszania osiągnięcia celów rozporządzenia. Wprowadzenie odstępstw dotyczy wymogów ustanowionych w załączniku II rozporządzenia 852/2004, czyli pomieszczeń żywnościowych, pomieszczeń, w których się przygotowuje, poddaje obróbce lub przetwarza żywność tradycyjną (zwłaszcza podłóg, ścian, sufitów), sprzętu, materiału używanego do produkcji opakowań.

Bardziej elastyczną procedurę przyznawania odstępstw w celu kontynuowania produkcji artykułów spożywczych o tradycyjnym charakterze przewiduje rozporządzenie nr 2074/2004⁴⁹. W art. 7 wprowadza ono definicję „artykułów spożywczych o tradycyjnym charakterze”. Według tego przepisu artykuły takie są: a) historycznie uznane za produkty tradycyjne; lub b) wytwarzane zgodnie ze skodyfikowanymi lub zarejestrowanymi zaleceniami technicznymi odnoszącymi się do tradycyjnego procesu lub zgodnie z tradycyjnymi metodami produkcji; lub c) chronione prawem wspólnotowym, krajowym, regionalnym lub lokalnym jako tradycyjne produkty spożywcze.

Możliwość odstępstwa była już przewidziana w dyrektywie nr 93/43/WE, ale ograniczała się do samych produktów mlecznych. Aktualny system wydaje się zakładać większą elastyczność. Przesuwa akcent z poszanowania szczegółowych przepisów higienicznych oraz osiągnięcia celu końcowego bezpieczeństwa i przenosi odpowiedzialność za osiągnięcie tego celu bezpośrednio na kraje członkowskie, co ułatwia odzyskanie

⁴⁸ Wytyczne KE do rozporządzenia nr 852/2004.

⁴⁹ Zob. akapit 18 preambuły rozporządzenia nr 2074/2004.

specyfikacji produkcji krajowych⁵⁰. Kraje członkowskie mogą bowiem przyjąć „elastyczne” środki gwarantujące bezpieczeństwo produktów, które pozwolą na zachowanie utrwalonych tradycyjnych metod wytwarzania⁵¹.

6. Kolejną kwestią jest przybliżenie szczególnych wymogów określonych dla przedsiębiorstw spożywczych zajmujących się żywnością pochodzenia zwierzęcego. Tego rodzaju przedsiębiorstwa są zobowiązane spełniać na każdym etapie łańcucha żywnościowego nie tylko ogólne wymogi w zakresie higieny, określone w omawianym wyżej rozporządzeniu nr 852/2004, lecz także te szczególne, wprowadzone rozporządzeniem nr 853/2004. Powyższy akt prawny dotyczy tylko nieprzetworzonej i przetworzonej żywności pochodzenia zwierzęcego⁵². Nie ma natomiast zastosowania w razie braku wyraźnych sprzecznych wskazań do produkcji żywności zawierającej jednocześnie produkty pochodzenia roślinnego i przetworzone produkty pochodzenia zwierzęcego⁵³.

⁵⁰ C. Losavio, op. cit., s. 196.

⁵¹ Akapit 15 i 16 preambuły rozporządzenia nr 852/2004. Szerzej na ten temat zob. L. Costato, op. cit., zwł. s. 738; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino 2007, s. 173.

⁵² Wykaz (niewyczerpujący) nieprzetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego (określonych w art. 2 pkt 1 lit. n rozporządzenia nr 852/2004) znajduje się w załączniku I do wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia nr 853/2004 dotyczącego higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego. Wykaz (niewyczerpujący) przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego (określonych w art. 2 pkt 1 lit. o) rozporządzenia nr 852/2004) znajduje się w załączniku II wytycznych KE dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych. Jak wskazuje Komisja Europejska, w celu ustalenia, czy produkt pochodzenia zwierzęcego jest przetworzony lub nieprzetworzony, należy uwzględnić wszystkie stosowne definicje zawarte w rozporządzeniach w sprawie higieny, w szczególności definicje „przetwarzania”, „produktów nieprzetworzonych” i „produktów przetworzonych”, zawarte w art. 2 rozporządzenia nr 852/2004, oraz definicje niektórych produktów przetworzonych w sekcji 7 załącznika I do rozporządzenia nr 853/2004. Współzależność tych definicji ma znaczenie dla podjęcia decyzji.

⁵³ Według wytycznych Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 853/2004 dotyczącego higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego z 16 lutego 2009 r. (dalej jako: wytyczne KE do rozporządzenia nr 853/2004) takie wyłączenie jest uzasadnione tym, że zauważono, iż ryzyko, jakie stanowi składnik pochodzenia zwierzęcego, można kontrolować dzięki wdrożeniu przepisów rozporządzenia (WE) nr 852/2004 bez konieczności stosowania bardziej szczegółowych wymogów szczególnych. Jednakże art. 1 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 wyraźnie wskazuje, że przetwarzane produkty pochodzenia zwierzęcego stosowane w żywności zawierającej jednocześnie produkty pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, nieobjęte zakresem rozporządzenia nr 853/2004, uzyskuje się i poddaje obróbce zgodnie z wymogami rozporządzenia nr 853/2004.

Sprzedaż bezpośrednia produktów pochodzenia zwierzęcego, dla której omawiane rozporządzenie stosuje określenie „dostaw bezpośrednich”, nie podlega jego przepisom. W myśl art. 1 ust. 3 rozporządzenie nr 853/2004 nie ma zastosowania do bezpośrednich dostaw, dokonywanych przez producenta, małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego; ani do bezpośrednich dostaw producenta małych ilości mięsa z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego, bezpośrednio dostarczającego to mięso w formie mięsa świeżego konsumentowi końcowemu. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy krajowe w celu zapewnienia bezpieczeństwa takiego mięsa (art. 1 ust. 3 lit. d).

Omawiany akt prawny nie odnosi się również do sprzedaży detalicznej żywności pochodzenia zwierzęcego, jeżeli te czynności polegają wyłącznie na składowaniu i transporcie⁵⁴ lub 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. W odniesieniu do tych zakładów detalicznych niepodlegających przepisom rozporządzenia państwa członkowskie mogą jednak przyjąć środki krajowe w celu stosowania wymogów rozporządzenia. Jeśli korzystają z tej możliwości, państwa członkowskie powinny kierować się ogólnymi przepisami prawa żywnościowego (np. proporcjonalnością i koniecznością posiadania zasad opartych na analizie ryzyka)⁵⁵.

Definicja handlu detalicznego określona w rozporządzeniu nr 178/2002 obejmuje działalność przetwarzania żywności i sprzedaż hurtową. Zgodnie z wyjaśnieniem w akapicie 12 i 13 rozporządzenia nr 853/2004 tę definicję, obejmującą działalność hurtową, uznano za zbyt szeroką dla celów zapewnienia higieny żywności. W jej kontekście pojęcie handlu detalicznego powinno w zasadzie ograniczać się do „działalności obejmującej bezpośrednią sprzedaż lub dostawę żywności pochodzenia zwierzęcego konsumentowi końcowemu”⁵⁶. Oznacza to, że wymogi rozporządzenia nr 852/2004 są wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności w zakładach prowadzących handel detaliczny związany z bezpośrednią sprzedażą lub dostawą żywności pochodzenia zwierzęcego

⁵⁴ W tym przypadku mają jednak zastosowanie szczególne wymogi dotyczące temperatury ustanowione w załączniku III do rozporządzenia nr 853/2004;

⁵⁵ Wytyczne KE do rozporządzenia nr 853/2004.

⁵⁶ Ibidem.

konsumentowi końcowemu. Natomiast rozporządzenie nr 853/2004 powinno w zasadzie mieć zastosowanie do działalności hurtowej (gdy zakład detaliczny prowadzi działalność ukierunkowaną na dostawę żywności pochodzenia zwierzęcego do innego zakładu)⁵⁷.

Wykluczenie dostaw bezpośrednich z podlegania przepisom rozporządzenia oczywiście nie zwalnia producenta rolnego produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego z obowiązku przestrzegania ogólnych wymogów przewidzianych w rozporządzeniu nr 852/2004 w odniesieniu do produkcji podstawowej. Zakłady prowadzące wyłącznie produkcję podstawową, operacje transportowe, przechowywanie produktów (nie wymagających warunków przechowywania o kontrolowanej temperaturze) lub dostawy bezpośrednie muszą zostać zarejestrowane.

Natomiast prowadzenie działalności obróbki produktów pochodzenia zwierzęcego (np. rozbiór mięsa, wyrabianie sera z mleka) podlega szczególnym wymogom w zakresie higieny określonym przez rozporządzenie nr 853/2004 w załączniku III. Dotyczy to więc szerokiego zakresu zakładów, w tym zakładów zajmujących się nieprzetworzonymi i przetworzonymi produktami pochodzenia zwierzęcego. Wszystkie przedsiębiorstwa sektora spożywczego, które produkują, przetwarzają i sprzedają produkty pochodzenia zwierzęcego, dla których są przewidziane normy szczególne w załączniku III, muszą otrzymać tak zwane zatwierdzenie przez właściwe władze sanitarne. Państwa członkowskie mogą rozszerzyć obowiązek zatwierdzenia na inne typy pomieszczeń niż te wskazane w rozporządzeniu nr 853/2004.

Należy jednak pamiętać, że z zakresu rozporządzenia (WE) nr 853/2004 wyłączony jest handel detaliczny. Oznacza to, że gdy na przykład ser jest wytwarzany i sprzedawany przez producenta mleka w miejscu sprzedaży detalicznej (np. w gospodarstwie lub na lokalnym targowisku), a sprzedaż taka prowadzona jest na rzecz konsumentów końcowych, działalność ta może być prowadzona zgodnie z wymogami ustanowionymi w rozporządzeniu nr 852/2004. Nie musi ona natomiast spełniać wymogów określonych w rozporządzeniu nr 853/2004, z wyjątkiem wymogów dotyczących surowego mleka. Rozporządzenie pozostawia państwom członkowskim możliwość przewidzenia środków krajowych w celu stosowania wymogów rozporządzenia nr 853/2004 w odniesieniu do zakładów detalicznych znajdujących się na ich terytoriach (art. 1 ust. 5 lit. c)⁵⁸. Zgodnie z założeniem

⁵⁷ Akapit 12 preambuły rozporządzenia nr 853/2004.

⁵⁸ Wytyczne KE do rozporządzenia nr 853/2004. Zgodnie z założeniem ustawodawcy państwa członkowskie powinny mieć swobodę w zakresie rozszerzania lub ograniczania zastoso-

ustawodawcy państwa członkowskie nie muszą przewidywać takich wymogów tylko wtedy, „gdy uznają, że wymogi rozporządzenia nr 852/2004 są wystarczające dla osiągnięcia celów w zakresie higieny żywności, oraz gdy dostawa żywności pochodzenia zwierzęcego przez zakład detaliczny do innego zakładu stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną. Dostawa taka powinna zatem stanowić małą część całej działalności zakładu; zakłady zaopatrywane powinny znajdować się w jego bezpośrednim sąsiedztwie; a dostawa powinna dotyczyć jedynie niektórych rodzajów produktów lub zakładów” (akapit 13 preambuły).

Czynności związane z ubojem w gospodarstwie rolnym należy przeprowadzać zgodnie z właściwymi wymogami rozporządzenia nr 852/2004 oraz ze szczególnymi przepisami w zakresie higieny żywności dla produkcji mięsa, ustanowionymi w rozporządzeniu nr 853/2004. Oznacza to też, że urządzenia stosowane do uboju muszą być zatwierdzone przez właściwy organ⁵⁹.

Obowiązek powyższy nie dotyczy jednak producentów dokonujących bezpośrednich dostaw małych ilości mięsa z drobiu i zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie, do konsumenta końcowego lub lokalnych zakładów detalicznych, bezpośrednio dostarczających takie mięso konsumentowi końcowemu. Jak wspomniano, taka działalność nie jest objęta rozporządzeniem nr 853/2004. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy krajowe w celu zapewnienia bezpieczeństwa takiego mięsa (art. 1 ust. 3 lit. d rozporządzenia)⁶⁰.

W przypadkach przewidzianych przez powyższe rozporządzenie produkty pochodzenia zwierzęcego muszą być opatrzone znakiem jakości zdrowotnej wprowadzonym przez rozporządzenie nr 854/2004. Dla pozostałych produktów, wytworzonych zgodnie z rozporządzeniem nr 853/2004, wymagany jest znak identyfikacyjny (art. 5 ust. 2). Natomiast produkty wytwarzane przez zakłady podlegające rejestracji, czyli między innymi przez podmioty prowadzące dostawy bezpośrednie i handel detaliczny, nie są opatrywane takimi znakami.

wania wymogów rozporządzenia nr 853/2004 do handlu detalicznego na mocy ich prawa krajowego.

⁵⁹ Jeżeli uzna się, że wymogi dotyczące infrastruktury przewidziane w rozporządzeniach nr 852/2004 oraz 853/2004 nie są współmierne do uboju przeprowadzanego w gospodarstwie, państwa członkowskie mogą dostosować takie wymogi, przyjmując środki krajowe, zgodnie z procedurą przewidzianą w tym celu w art. 13 rozporządzenia nr 852/2004 lub art. 10 rozporządzenia nr 853/2004 (wytyczne KE do rozporządzenia nr 853/2004).

⁶⁰ Ibidem.

Rozporządzenie nr 853/2004 przewiduje normy o charakterze ogólnym, dotyczące wszystkich produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego oraz wymagania szczególne (załącznik III) dla poszczególnych rodzajów produktów pochodzenia zwierzęcego. Produkty pochodzenia zwierzęcego niewymienione w załączniku III (np. miód) podlegają normom ogólnym, a nie szczególnym. Poddawanie ich obróbce musi być zatem dokonywane zgodnie z właściwymi wymogami ustanowionymi w rozporządzeniu nr 852/2004, a także z przepisami ogólnymi dotyczącymi produktów pochodzenia zwierzęcego ustanowionymi w rozporządzeniu nr 853/2004 (w szczególności z przepisami w sprawie produktów spoza Wspólnoty, o których mowa w art. 6). Zakłady prowadzące obróbkę takich produktów nie muszą być zatwierdzone ani nie muszą stosować znaków identyfikacyjnych na żywności⁶¹.

Produkty pochodzenia zwierzęcego przeznaczone do spożycia przez ludzi podlegają urzędowej kontroli zgodnie z rozporządzeniem nr 854/2004⁶². Powyższe rozporządzenie ma zastosowanie wyłącznie do działalności i do osób, do których stosuje się rozporządzenie nr 853/2004. Nie znajduje ono zatem zastosowania do producentów rolnych prowadzących dostawę bezpośrednie surowca, mięsa z drobiu lub zajęczaków lub handel detaliczny.

Dla ukazania różnicy między rejestracją (określoną przez rozporządzenie nr 852/2004), której podlegają rolnicy prowadzący sprzedaż bezpośrednią, a zatwierdzeniem warto krótko przedstawić procedurę jego uzyskania. Przepisy rozporządzenia przewidują, że do kompetencji państw członkowskich należy przeprowadzanie kontroli urzędowych dla uzyskania zatwierdzenia zakładów, wymaganego przez rozporządzenie nr 853/2004. Zatwierdzenie przez właściwy organ uwarunkowane jest przeprowadzeniem wizji lokalnej w celu stwierdzenia, że zakład spełnia wszystkie wymagania w zakresie infrastruktury i wyposażenia. W wypadku pozytywnego wyniku kontroli organ dokonuje zatwierdzenia warunkowego. Ostateczne zatwierdzenie następuje jedynie w przypadku stwierdzenia podczas nowej wizji lokalnej przeprowadzonej w ciągu

⁶¹ Ibidem.

⁶² Przepisy rozporządzenia nr 854/2004 mają charakter szczególny wobec przepisów o charakterze ogólnym wprowadzonym przez rozporządzenie nr 882/2004, które ustanowiło system kontroli urzędowych w sektorze żywnościowym i paszowym we wszystkich fazach produkcji i we wszystkich sektorach. Rozporządzenie nr 854/2004 ustanawia szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do świeżego mięsa, żywych małży i produktów rybactwa, mleka surowego i produktów mlecznych.

trzech miesięcy od dokonania zatwierdzenia warunkowego, że zakład ten spełnia pozostałe wymogi określone w rozporządzeniach nr 852/2004 i 853/2004 (art. 3). Urzędowe kontrole obejmują audyty w zakresie dobrej praktyki higienicznej i procedur opartych na analizie zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP; art. 4 ust. 3)⁶³.

7. Przeprowadzona analiza pozwala usystematyzować wymogi prawa UE w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny dotyczące prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Jeżeli chodzi o tę pierwszą kwestię, rolnik prowadzący sprzedaż bezpośrednią wytworzonych przez siebie produktów rolnych podlega przepisom rozporządzenia nr 178/2002. W szczególności jest on obowiązany monitorować ruch żywności na rynku i identyfikować poprzednie oraz kolejne ogniwa łańcucha produkcji żywności dla zapobiegania i eliminowania zagrożeń. W tym celu powinien utworzyć odpowiednie systemy i procedury identyfikacji. Prawo unijne pozostawia mu w tej kwestii swobodę wyboru odpowiednich środków, a wiąże go jedynie w odniesieniu do celu zapobiegania zagrożeniom i osiągnięcia bezpieczeństwa żywności.

Wymogi dotyczące higieny wszystkich produktów żywnościowych, zarówno pochodzenia roślinnego, jak i zwierzęcego, zawarte są w rozporządzeniu nr 852/2004. Jego przepisy nie mają zastosowania do dostaw bezpośrednich konsumentowi końcowemu surowców w małych ilościach. Jednak producent prowadzący sprzedaż bezpośrednią jest związany podstawowymi wymogami ustanowionymi w załączniku I do rozporządzenia nr 852/2004 w odniesieniu do produkcji pierwotnej. Jeżeli prowadzi jedynie tego rodzaju produkcję i działania z nią powiązane, nie ma obowiązku wdrażania procedur HACCP. Ponadto sprzedaż bezpośrednia, o ile spełnia przesłanki działalności dostaw bezpośrednich w małych ilościach, określonych przez przepisy krajowe, podlega tym ostatnim w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zdrowia publicznego, a nie normom rozporządzenia nr 852/2004.

Z kolei działalność w zakresie obróbki lub przetwarzania, zaliczana do dalszych etapów, następujących po produkcji podstawowej, podlegają

⁶³ W razie stwierdzenia niezgodności z rozporządzeniem nr 852/2004 lub nr 853/2004 właściwy organ podejmuje działanie mające na celu zapewnienie, że podmiot działający na rynku spożywczym podejmie środki zaradcze. To działanie może polegać na wprowadzeniu procedur sanitarnych lub innych działań korygujących, ograniczeniu lub zakazie wprowadzania do obrotu produktów pochodzenia zwierzęcego aż do zawieszenia lub zamknięcia działalności albo zawieszenia lub cofnięcia zatwierdzenia. Zob. art. 9 rozporządzenia nr 854/2004.

bardziej restrykcyjnym i szczegółowym wymogom określonym w załączniku II. Taka działalność wiąże się z obowiązkiem wdrożenia procedury HACCP. Sprzedaż bezpośrednia produktów będących wynikiem produkcji wtórnej jest traktowana jako handel detaliczny w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002 i również podlega szczegółowym wymogom higienicznym przewidzianym w rozporządzeniu nr 852/2004.

Skoro definicje działalności rolniczej w polskim prawie sprowadzają ją jedynie do produkcji podstawowej, działalność rolnika będzie podlegać wymogom określonym w załączniku I⁶⁴. Prowadzona przez niego sprzedaż bezpośrednia odpowiada wspólnotowemu pojęciu dostaw bezpośrednich. Natomiast włoski przedsiębiorca rolny zdefiniowany w art. 2135 wł. k.c. nie jest tylko producentem surowców, ale zazwyczaj wykonuje różne rodzaje działalności powiązanej (obróbka, przetwarzanie, dowartościowywanie, komercjalizacja produktów rolnych)⁶⁵. Musi zatem przestrzegać bardziej rygorystycznych norm ustanowionych dla dalszych etapów łańcucha żywnościowego. Sprzedaż bezpośrednia produktów będących wynikiem działalności powiązanej w rozumieniu art. 2135 wł. k.c. odpowiada wspólnotowemu pojęciu handlu detalicznego.

Definicja dostaw bezpośrednich w prawie UE, obejmująca jedynie surowce, wyklucza możliwość sprzedaży bezpośredniej produktów tradycyjnych, dla których wytworzenia konieczne są czynności na dalszych etapach występujących po produkcji podstawowej (zwłaszcza przetwarzania). Dlatego odstępstwo dla tradycyjnych metod produkcji nie ma zastosowania do tego rodzaju sprzedaży, ma natomiast znaczenie dla handlu detalicznego. Prowadzona przez producenta rolnego sprzedaż bezpośrednia wytworzonego w swoim gospodarstwie rolnym produktu tradycyjnego (np. oscypka) jest działalnością detaliczną, która co do zasady podlega szczegółowym wymogom higienicznym określonym w załączniku II do rozporządzenia nr 852/2004. Jednakże ze względu na fakt, że jej przedmiotem jest produkt tradycyjny, mogą mieć do niej zastosowanie, o ile zostały przyjęte, krajowe („elastyczniejsze”) środki dostosowujące wymogi higieny w celu umożliwienia dalszego korzystania z tradycyjnych metod, na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności.

⁶⁴ Szerzej na ten temat aspektów przedmiotowych prowadzenia sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie polskim A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawnoporównawcze*, op. cit.

⁶⁵ Szerzej na ten temat aspektów przedmiotowych prowadzenia sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim zob. A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 179-198.

Analiza kolejnego rozporządzenia nr 853/2004 pozwala zauważyć, że wykonywanie przez producenta dostaw bezpośrednich do konsumenta końcowego surowców pochodzenia zwierzęcego lub małych ilości mięsa z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym nie podlega szczególnym wymaganiom w zakresie higieny określonym w tym akcie prawnym. Do kompetencji państw członkowskich należy uregulowanie powyższej działalności producentów rolnych i zapewnienie higieny produktów będących jej przedmiotem dla osiągnięcia celów rozporządzenia. Produkcja podstawowa podlega rozporządzeniu nr 852/2004 (załącznik I) oraz przepisom ogólnym rozporządzenia nr 853/2004.

Z dokonanej analizy wynika również, że działalność, której przedmiotem jest obróbka surowców (poza ubojem w gospodarstwie drobiu i zajęczaków przeznaczonych na dostawy bezpośrednie) oraz obróbka innych produktów pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych na handel detaliczny, podlega wymogom szczególnym rozporządzenia nr 853/2003 określonym w załączniku III. Gospodarstwa rolne dokonujące takich czynności muszą uzyskać zatwierdzenie (udzielane po dokonaniu inspekcji). Produkty, które są wynikiem powyższych czynności podlegają znakowaniu w sposób określony w załączniku III.

Jednak przetwarzanie w gospodarstwie rolnym produktów pochodzenia zwierzęcego z przeznaczeniem na sprzedaż bezpośrednią do konsumenta końcowego kwalifikuje się jako handel detaliczny, nie podlega więc przepisom rozporządzenia nr 853/2004, a jedynie rozporządzenia nr 852/2004 (załącznik II). Państwa członkowskie mogą jednak przyjąć środki krajowe w celu stosowania wymogów rozporządzenia nr 853/2004 do handlu detalicznego. Ponadto – jak wspomniano – ustawodawca wspólnotowy pozostawia także możliwość określenia odstępstwa od wymogów higienicznych określonych w załączniku II do rozporządzenia nr 852/2004 w odniesieniu do tradycyjnych metod wytwarzania. Gospodarstwa rolne producenta prowadzącego wymienione wyżej rodzaje sprzedaży nie podlegają zatwierdzeniu, ale rejestracji (zgodnie z rozporządzeniem nr 852/2004), a produkty będące ich przedmiotem nie muszą być znakowane.

Jak wynika z powyższych rozważań, obowiązkom w zakresie bezpieczeństwa żywności określonym rozporządzeniem nr 178/2002 podlegają producenci rolni w równym stopniu, mają jednak przy tym swobodę wyboru najodpowiedniejszych środków zapewniających osiągnięcie celu.

Natomiast wymogi higieny są zróżnicowane na ogólne i szczególne, a ich zastosowanie zależy od rodzaju prowadzonej działalności. Te szcze-

gólne i rygorystyczne są wiążące dla produkcji wtórnej, te ogólne – dla produkcji pierwotnej. Handel detaliczny, jeżeli zgodnie z prawem krajowym stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną, podlega wymogom szczególnym określonym w rozporządzeniu nr 852/2004, nawet jeżeli jego przedmiotem są produkty przetworzone pochodzenia zwierzęcego.

Żadne wymogi higieniczne przewidziane przez prawo UE nie mają zastosowania do dostaw bezpośrednich. Ich pojęcie jest wąskie i obejmuje trzy kryteria. Przedmiotem mogą być tylko surowce (roślinne lub zwierzęce) oraz mięso z drobiu i zajęczaków dostarczane w „małych ilościach”. Adresatem tej działalności mogą być tylko konsumenci finalni (lub zakłady detaliczne dostarczające surowce bezpośrednio konsumentom finalnym), a podmiotem ją wykonującym – tylko producent.

Odnosząc się do założeń postawionych na wstępie rozważań, należy stwierdzić, że prawo UE w niektórych kwestiach pozostawia państwom członkowskim kompetencje w zakresie stanowienia odpowiednich środków zapewniających bezpieczeństwo zdrowia publicznego. Dotyczy to dostaw bezpośrednich, przyjęcia odstępstw od wspólnotowych wymogów higienicznych w zakresie tradycyjnych metod produkcji, możliwości określenia procedury zatwierdzenia przedsiębiorstwa znajdującego się na ich terytorium, jeżeli takiego wymogu nie przewiduje prawo UE. Ustawodawca wspólnotowy pozostawia ponadto państwom członkowskim możliwość przyjęcia środków krajowych w celu stosowania wymogów rozporządzenia nr 853/2004 do handlu detalicznego, niebędącego działalnością marginalną, lokalną lub ograniczoną.

FOOD HYGIENE AND SAFETY REQUIREMENTS IN DIRECT SALE OF AGRICULTURAL PRODUCE IN THE EUROPEAN UNION LAW

S u m m a r y

The aim of the paper is to establish the scope of the EU food hygiene and safety regulations that bind agricultural producers and the extent to which an individual member state may derogate from them.

The European Union law does not provide for any hygiene requirements with regard to direct agricultural products supplies (primary production), leaving relevant food safety and no-risk for public health legislation in the hands of member states. Primary production is subject to general and less rigorous requirements set out in regulation 852/2004, whereas

to secondary production the more detailed and more restrictive provisions of appendix II of regulation 852/2004 and the provisions of regulation 853/2004 concerning animal products apply. In the case of the latter, the HACCP system must be also in place.

I REQUISITI DI SICUREZZA E IGIENE DEGLI ALIMENTI RIGUARDANTI LA VENDITA DIRETTA DEI PRODOTTI AGRICOLI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è di determinare la misura in cui le norme del diritto dell'Unione europea in materia di sicurezza alimentare e igiene degli alimenti vincolano i produttori agricoli – operatori della vendita diretta e in quale misura permettono agli Stati membri di introdurre eccezioni.

In materia di igiene il diritto dell'Ue non prevede i requisiti per la fornitura diretta delle materie prime agricole (prodotti della produzione primaria), lasciando agli Stati membri la competenza di definire le misure adeguate volte a garantire la sicurezza di questa attività per la salute pubblica. Nel commercio al dettaglio, il cui oggetto ai sensi delle norme dell'Ue sono i prodotti sottoposti all'elaborazione (la produzione secondaria) e il quale costituisce conformemente al diritto nazionale un'attività marginale, locale e limitata, sono applicabili i requisiti particolari previsti nel regolamento n. 852/2004, e non nel regolamento n. 853/2004, anche se nel suo oggetto sono inclusi i prodotti trasformati di origine animale. La produzione primaria è soggetta ai requisiti generali e meno rigorosi di cui al regolamento n. 852/2004, invece la produzione secondaria a quelli dettagliati e più restrittivi (di cui all'allegato II del regolamento n. 852/2004 e al regolamento n. 853/2004 per i prodotti di origine animale), ma anche all'obbligo di adottare i principi del sistema HACCP.

MICHAŁ TREMPAŁA

Odpowiedzialność administracyjna sprzedawcy detalicznego za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego

1. Wstęp

Ponad ćwierć domowego budżetu konsumenci wydają na żywność¹. Prawo do odpowiedniej żywności stanowi jedno z podstawowych praw człowieka² i jest zarazem zasadniczym przedmiotem regulacji prawa żywnościowego. Do obowiązków każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej należy ustanowienie zasad dotyczących środków i kar w celu jego egzekwowania. Powinny być one skuteczne, proporcjonalne i odstraszające³. Polski ustawodawca, realizując ten obowiązek, ustanowił zasady odpowiedzialności zarówno administracyjnej, jak i karnej oraz wprowadził sankcje administracyjne i karne związane z naruszeniem norm prawa żywnościowego⁴.

¹ Por. dane zawarte w „Małym roczniku statystycznym Polski” 2012, opublikowanym na stronach internetowych Głównego Urzędu Statystycznego, w zakładce Roczники Statystyczne (www.stat.gov.pl) oraz zamieszczone tam analizy dotyczące lat poprzednich.

² Por. D. Kaplan, *GMO, WTO i bezpieczeństwo żywności*, „Człowiek w Kulturze” 2002, nr 14, s. 162. Szerzej na temat celów prawa żywnościowego zob. m.in. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007; eadem, *Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 5, 2005, s. 74-85; E. Nitecka (red.), *Prawo żywnościowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2000; R. O'Rourke, *European Food Law*, Londyn 2005; D. Lauterburg, *Food Law: Policy & Ethics*, Londyn 2001.

³ Art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE 2002, L 31, s. 1), zwanego dalej rozporządzeniem nr 178/2002.

⁴ Por. P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 70.

Jednym z administracyjnych środków nadzoru nad rynkiem spożywczym jest kara finansowa wymierzana przedsiębiorcy wprowadzającemu do obrotu artykuł rolno-spożywczy zafałszowany⁵. Odpowiedzialność ta dotyczy między innymi sprzedawcy detalicznego, mimo że jego działalność, jako zwykłego dystrybutora, ogranicza się często do wprowadzania do obrotu produktu w postaci, w jakiej został mu dostarczony przez producenta.

Odpowiedzialność sprzedawcy detalicznego za wprowadzanie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego ma właściwie charakter absolutny. Powstaje z mocy samego prawa. Nie można jej ani wyłączyć, ani ograniczyć. Taka formuła rodzi wiele pytań. Celem artykułu jest przedstawienie zasad tej odpowiedzialności oraz rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących jej ustawowego uregulowania.

2. Odpowiedzialność administracyjna. Kara pieniężna jako forma sankcji administracyjnej

Odpowiedzialność administracyjna jest przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne⁶. Tradycyjnie uznaje się, że ma ona charakter odpowiedzialności obiektywnej: abstrahuje od pojęcia winy. Wystarczającą podstawą do zastosowania sankcji jest zachowanie sprawcy czynu zabronionego, naganne z punktu widzenia treści normy prawnej (obiektywny fakt naruszenia prawa). Zaznaczyć jednak należy, że pogląd ten nie jest uznawany bez zastrzeżeń⁷. Taka formuła odpowiedzialności powoduje, że zasada domniemania niewinności nie znajduje tu zastosowania⁸. Odpowiedzialność administracyjna dotyczy osób fizycznych, prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Realizowana jest ona w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy – Ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁹.

⁵ Wyrażenie ustawowe.

⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU 2006, nr 1A, poz. 6.

⁷ Por. M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 140.

⁸ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2007 r., P 12/1, OTK ZU 2007, nr 4A, poz. 50.

⁹ Por. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196.

Przepisy prawa administracyjnego co do zasady nie posługują się określeniem sankcja administracyjna, poprzestając na wskazywaniu konsekwencji naruszenia jego norm¹⁰. Nie istnieje legalna definicja sankcji administracyjnej¹¹. Brakuje także kompleksowych regulacji związanych z jej stosowaniem. Celem sankcji administracyjnej jest zapewnienie przestrzegania prawa oraz wywołanie bądź zapowiedź wywołania negatywnych konsekwencji w przypadku naruszenia zakazu lub nakazu wynikającego z obowiązującej normy. Brak stosownej sankcji mógłby spowodować, że przepis stanie się martwy, a niespełnianie obowiązków – nagminne¹². Zakres środków przymusu administracyjnego jest dość szeroki i – oprócz sankcji nieważności czynności, sankcji utraty korzyści, sankcji cofania lub wygaszania przyznanych uprawnień – obejmuje, także sankcje karne, w tym kary pieniężne.

Podnoszony w piśmiennictwie problem określenia istoty kar pieniężnych oraz ustalenia ich przynależności gałęziowej wciąż pozostaje dyskusyjny i przejawia się w formułowaniu nawet krańcowo rozbieżnych poglądów, uznających owe kary albo za instrumenty administracyjne, albo za prawnokarne¹³. Niewątpliwie należy się zgodzić, że instytucja kar pieniężnych stanowi zagadnienie interdyscyplinarne, niemniej pozostaje domeną ogólnej teorii prawa. Ze względu na dolegliwość finansową (dolegliwość wyrażaną w pieniądzu) kary nakładane przez organy administracji wykazują podobieństwo do kar orzekanych przez sądy. Sankcje

¹⁰ Por. M. Stahl (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 20.

¹¹ Definicja taka została zaproponowana w art. 5 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*. Zgodnie z nią sankcja administracyjna oznacza dolegliwość o charakterze pieniężnym lub innym, stosowaną przez organ administracji publicznej z powodu naruszenia prawa. 13 lipca 2011 r. Rada Ministrów odmówiła rekomendowania dalszych prac legislacyjnych nad tym projektem.

¹² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2000 r., K. 23/99, Dz. U. 2000, nr 31, poz. 392.

¹³ Szerzej na ten temat por. m.in.: M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „*Studia Prawnicze*” 2003, nr 4; M. Stahl (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011; M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „*Państwo i Prawo*” 2002, z. 8; A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, w: *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, t. 18, Wrocław 2005; P. Sikora, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne*, w: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003; W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym. Czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, „*Przegląd Prawa Karnego*” 1996, nr 14-15.

karne i administracyjne są jednak instytucjami opartymi na odmiennych założeniach doktrynalnych, ustrojowych i aksjologicznych¹⁴. Istota tkwi w odmiennych funkcjach obu tych form represji państwa. Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu, służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego¹⁵.

Kara pieniężna za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego została wprowadzona na mocy nowelizacji ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹⁶. Pełni ona funkcję represyjną, ale jest w istocie także formą zabezpieczenia rynku przed możliwością wystąpienia negatywnych skutków fałszowania żywności.

3. Odpowiedzialność administracyjna na etapie handlu detalicznego

Wymogi prawa żywnościowego w zakresie jakości handlowej odnoszą się do żywności oferowanej konsumentom, dlatego też zapewnienie zgodności z nimi spoczywa na każdym podmiocie działającym na rynku spożywczym. Zarówno producent, przetwarzający, jak i dystrybutor ponieść mogą odpowiedzialność za naruszenie norm prawa żywnościowego. Zakres tej odpowiedzialności dotyczy także sprzedawcy detalicznego, przy tym nie ma znaczenia, na którym etapie powstała nieprawidłowość¹⁷.

W przypadku stwierdzenia wystąpienia w obrocie artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego odpowiedzialnym za delikt administracyjny jest podmiot wprowadzający ten artykuł do obrotu. Ustawa o jakości handlowej nie definiuje wprowadzania do obrotu, odsyłając w tym względzie do definicji „wprowadzenia na rynek”, zawartej w rozporządzeniu

¹⁴ Por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 85.

¹⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK ZU 2008, nr 2A, poz. 30.

¹⁶ T.jedn.: Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 ze zm. (dalej jako: ustawa o jakości handlowej). Znowelizowane przepisy obowiązują od 18 grudnia 2008 r.

¹⁷ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 sierpnia 2010 r., VI SA/Wa 894/10. Na temat odpowiedzialność dystrybutora por. I. Trape, *Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny podmiotów dystrybuujących żywność*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 99 i n.

nr 178/2002¹⁸. Z analizy przepisów wynika, że wprowadzającym do obrotu jest każdy podmiot dokonujący sprzedaży (w tym m.in. każdy sprzedawca detaliczny). Podkreślić należy także, że w świetle prawa żywnościowego pojęcie wprowadzania do obrotu nie jest zawężone jedynie do pierwszego wprowadzenia na rynek ani nie dotyczy jedynie producenta. Wprowadzenie do obrotu może być zarówno pierwotne, jak i wtórne¹⁹. Oznacza bowiem wszelkie formy płatnego i bezpłatnego dysponowania żywnością, w tym samo posiadanie jej w celu sprzedaży²⁰.

Pojęcie „handel detaliczny” także zostało zdefiniowane w rozporządzeniu nr 178/2002. Obejmuje terminale dystrybucyjne, działalność caterinową, stołówki zakładowe, restauracje, sklepy, supermarkety, a także hurtownie²¹. Nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym sprawuje Inspekcja Handlowa²².

4. Wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego. Delikt administracyjny

Oczekiwania dotyczące odpowiedniej jakości produktu mogą być kształtowane normatywnie. Dotyczy to w sposób szczególny żywności, w odniesieniu do której istnieją szczegółowe regulacje prawne normujące kwestię uznania jej na przykład za zafałszowaną. Artykuł rolno-spożywczy zafałszowany to produkt, którego skład jest niezgodny z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, a więc przepisami dotyczącymi właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymaganiami wynikającymi ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, z wyłączeniem wymagań sanitarnych, weterynaryjnych lub fitosanitarnych. Ponadto jest

¹⁸ Definicja „wprowadzenia na rynek” zawarta jest w art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002.

¹⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 października 2011 r., VI SA/Wa 1371/11.

²⁰ Por. art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002. Na ten temat także P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy pierwotny i przetworzony. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011, s. 345.

²¹ Art. 3 pkt 7 rozporządzenia nr 178/2002.

²² Art. 17 ust. 3 ustawy o jakości handlowej.

to także produkt, w którym dokonano modyfikacji dotyczących oznakowania, mających na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości²³.

Ustawodawca wskazał wprost wiele działań, których podjęcie zakwalifikować należy jako fałszowanie żywności. W szczególności dotyczą one podania niezgodnej z prawdą nazwy produktu lub danych w zakresie składu, pochodzenia, terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, zawartości netto lub klasy jakości handlowej. O zafałszowaniu można mówić także wówczas, gdy artykułowi nadano wygląd produktu zgodnego z przepisami dotyczącymi jakości handlowej, mimo że w rzeczywistości ich nie spełnia. Katalog ten nie jest zbiorem zamkniętym.

W każdym przypadku, aby zakwalifikować artykuł rolno-spożywczy jako zafałszowany, niezgodności lub zmiany, które go dotyczą, powinny naruszać ekonomiczne (materialne) interesy konsumentów w sposób istotny²⁴. Element ekonomiczny, w aspekcie ochrony konsumentów, stanowi zresztą nierozdzielny składnik definicji tej ochrony, odróżniający ją od ogólnopolitycznego programu ochrony europejskich obywateli (ochrona obejmuje przede wszystkim ich życie i zdrowie)²⁵. Ustawa o jakości handlowej nie zawiera definicji naruszenia istotnego ani nie wskazuje kryteriów, według których można byłoby je jednoznacznie ocenić. Braki te stanowią przyczynę różnych kwalifikacji przez organy stosujące prawo, nawet w przypadku podobnego stopnia „niedoskonałości” produktów. Kwalifikacja ta zależy bowiem od subiektywnego rozumienia tego, co jest istotne, przez organ, a ściślej: przez osoby lub zespół osób zajmujących się oceną prawną stwierdzonych naruszeń. Zastosowanie tego znamienia dowodzi jednak intencji ustawodawcy, wyrażającej się w dążeniu do szczególnej reakcji w przypadku stwierdzenia naruszeń o charakterze rzeczywiście wyjątkowym.

²³ Por. art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej.

²⁴ W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy o jakości handlowej, wskazano, iż podejmowana reakcja dotyczy ochrony konsumentów przed stosowaniem nieuczciwych praktyk handlowych, a przede wszystkim działań, które nie wpływając na ich zdrowie i życie, wprowadzają w błąd, powodując wybór produktu, który w istocie nie spełnia oczekiwań. Na ten temat por. także M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 70. Autor wskazuje, że przepis ten chroni jedynie interesy natury ekonomicznej niezwiązane bezpośrednio z bezpieczeństwem żywności.

²⁵ M. Dausies, M. Strum, *Prawne podstawy ochrony konsumenta na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 1, s. 35.

5. Podstawa wymiaru administracyjnej kary pieniężnej

W przypadku sprzedawcy detalicznego wprowadzającego do obrotu artykuł rolno-spożywczy zafalszowany karę pieniężną wymierza właściwy ze względu na miejsce przeprowadzania kontroli wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej²⁶. Stanowi ona dochód budżetu państwa. Ustawodawca określił granice tej sankcji w sposób względny. Kara wynosić może do 10% przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok jej nałożenia. Nie może być jednak niższa niż tysiąc złotych²⁷.

Wątpliwości budzić może sytuacja, w której przedsiębiorca nie osiągnął w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary żadnego przychodu bądź rok nałożenia kary jest pierwszym rokiem jego działalności. W pierwszym ze wskazanych przypadków nałożenie kary byłoby oczywiście niecelowe, jako że jej wysokość wyniosłaby zero złotych. W drugim nałożenie kary byłoby niemożliwe, skoro wysokość kary oblicza się na podstawie przychodu z roku poprzedniego. W obu sytuacjach wskazane rozwiązania trudno byłoby uznać za słuszne, gdyż ukaranie przedsiębiorcy za czyn popełniony w pierwszym roku działalności, a także przedsiębiorcy nieosiągającego przychodu może być wskazane²⁸. Ustawodawca nie zdecydował się na rozwiązanie wprost takiej sytuacji. Określił jedynie, że w kwestiach nieuregulowanych stosować należy odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej²⁹. Przyjąć wypada, że wskazał w ten sposób na możliwość szacowania przychodów przedsiębiorcy. Rozwiązanie to wydaje się jednak mało przejrzyste i rodzi szereg wątpliwości³⁰. Wskazane byłoby uregulować wprost przedstawioną sytuację, tym bardziej że rozwiązania w tym zakresie znane są na gruncie innych ustaw³¹.

²⁶ Por. art. 40a ust. 4 ustawy o jakości handlowej.

²⁷ Art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości handlowej.

²⁸ Por. rozważania na ten temat A. Nałęcz, *Kary pieniężne w prawie energetycznym*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2005, nr 2, s. 5.

²⁹ Art. 40a ust. 8 ustawy o jakości handlowej.

³⁰ W zależności od przyjętej metody szacowania (art. 23 § 3 Ordynacji podatkowej wskazuje metodę porównawczą wewnętrzną, porównawczą zewnętrzną, remanentową, produkcyjną, kosztową, udziału dochodu w obrocie) jej wyniki mogą znacząco się różnić.

³¹ Por. art. 106 ust. 4 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), a także art. 210 ust. 4 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.).

6. Dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego

Każdy indywidualny akt wymiaru kary, dokonywany w granicach przewidzianych w ustawie, powinien być oparty na badaniu zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych okoliczności deliktu. Z zasady zaufania obywateli do organów państwa wynika nadto obowiązek wskazania przez organ motywów decydujących o zastosowaniu konkretnej dolegliwości³². W przypadku kary za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego ustawodawca wskazał *expressis verbis* dyrektywy jej wymiaru. Należą do nich: stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, zakres naruszenia, dotychczasowa działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych oraz wielkość jego obrotów. Należyta konkretyzacja przedstawionych okoliczności pozwala w konsekwencji ocenić, czy wymierzona kara jest odpowiednia i współmierna.

6.1. Stopień szkodliwości czynu

Stopień szkodliwości czynu jest tą immanentną cechą, która pozwala na odróżnienie czynów błahych od poważnych. Zmienna ta podlega indywidualnemu stopniowaniu, a w zależności od konkretnych okoliczności podmiotowych i przedmiotowych może być bądź to znikoma, bądź nieznaczna, bądź w końcu wysoka, a nawet szczególnie wysoka³³. Sformułowanie „szkodliwość” jest jednak pojęciem nieostrym. Zgodnie z brzmieniem słownikowym, szkodliwe oznacza powodujące szkodę, przynoszące niekorzystne skutki, szkodzące komuś lub czemuś³⁴. Fałszowanie żywności polega na dokonaniu modyfikacji produktu, które w efekcie wprowadzają konsumentów w błąd, uniemożliwiając im dokonanie świadomego wyboru. Brak lub ograniczenie możliwości podjęcia racjonalnej decyzji szkodzi konsumentom i przejawia się w manipulacji ich zachowaniem. W konsekwencji przełożyć się to może także na nieko-

³² M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 122.

³³ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 13 stycznia 2005 r., II AKa 455/04.

³⁴ B. Dunaj, *Język polski. Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2007, s. 885.

rzystne rozporządzenie mieniem, w sytuacji gdy nabędą oni towary niepełnowartościowe.

Ponieważ ustawodawca w przepisach prawa administracyjnego nie zdefiniował kryteriów oceny szkodliwości czynu, warto w tym zakresie odwołać się do dorobku nauki prawa karnego. Ocena stopnia szkodliwości czynu, podobnie jak na gruncie prawa karnego, wymaga określenia między innymi rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, a także sposób i okoliczności popełnienia czynu³⁵. W przypadku wprowadzenia do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego na stopień szkodliwości wpływać mogą ponadto sposób i „rozmiar zafałszowania” (rozmiar stwierdzonej w produkcie wady). Oszacowanie stopnia szkodliwości czynu powinno być dokonane w oparciu o zaistniałą *in concreto* sprawę, z uwzględnieniem towarzyszących i zarazem relewantnych okoliczności³⁶. Założenie, że fałszowanie żywności stanowi kwalifikowaną formę naruszenia przepisów o jakości handlowej, powinno doprowadzić do uznania szkodliwości takiego czynu za co najmniej wysoki.

6.2. Stopień zawinienia

Znaczna część podmiotów podlegających administracyjnej karze pieniężnej to osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Ponoszenie winy przez podmioty niebędące osobami fizycznymi jest zagadnieniem spornym³⁷. Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego ukształtowane zostało jednak na zasadzie legalizmu. Organ, który w zakresie swoich kompetencji stwierdzi zaistnienie naruszenia podlegającego ukaraniu, zobowiązany jest wszcząć postępowanie i w razie potwierdzenia się podstaw ukarania wydać decyzję o ukaraniu³⁸.

Przyjąć należy, że ustawodawca zakłada istnienie stopnia zawinienia w każdej sytuacji wymierzania kary pieniężnej z tytułu naruszania przepi-

³⁵ Por. art. 115 k.k.

³⁶ Por. K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 1061

³⁷ Zob. szerzej M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001.

³⁸ D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 157 i przedstawione tam orzecznictwo.

sów prawa żywnościowego. W tym kontekście bez znaczenia są okoliczności, w wyniku których przedsiębiorca dopuścił się nieprawidłowości, a ich stwierdzenie jest przesłanką wystarczającą do nałożenia kary. Nie ma przy tym także znaczenia wiedza przedsiębiorców o swoich powinnościach czy dochowanie odpowiedniej staranności. Ustawa o jakości handlowej nie przewiduje możliwości badania przez organy Inspekcji Handlowej istnienia winy bądź jej braku po stronie podmiotu, u którego wykryto zafałszowany artykuł³⁹.

Rozwiązanie to wprowadza mechanizm polegający na tym, że każdy wprowadzający do obrotu artykuły rolno-spożywcze zafałszowane podlega karze. Posłużenie się uznaniem administracyjnym w procesie stosowania prawa sprowadza się jedynie do określenia następstw prawnych przy ustaleniu, że określone zdarzenie wypełnia hipotezę normy prawnej. Rolą organu stosującego prawo jest jedynie miarkowanie sankcji. Taka konstrukcja nadaje rozstrzygnięciu charakter decyzji związanej, a więc nakładającej obowiązek wymierzenia kary w razie subsumcji zachowania wprowadzającego do obrotu pod przepis prawa sankcjonowany karą pieniężną. Na stopień zawinienia wpływać może także ocena wad organizacyjnych, kompetencyjnych, proceduralnych, sposobu sprawowania nadzoru nad działaniami, które spowodowały naruszenie.

6.3. Zakres naruszenia

Ustawodawca nie zdefiniował również zakresu naruszenia jako przesłanki wymiaru kary. Przyjąć należy, że naruszenie dotyczy powinno obowiązujących reguł prawa żywnościowego⁴⁰. Wynikać one mogą z przepisów powszechnie wiążących, a także dodatkowych wymagań deklarowanych przez producenta w oznakowaniu produktu⁴¹. Zakres, co do zasady, wyznaczany jest granicami maksymalnymi i minimalnymi, dotyczy zazwyczaj skali naruszeń, to znaczy liczby uchybionych norm oraz ich „ciężaru gatunkowego”. Przy ocenie tej przesłanki należy wziąć pod uwagę rozmiar partii zafałszowanych artykułów oraz przybliżoną

³⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 marca 2012 r., VI SA/Wa 218/12.

⁴⁰ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 grudnia 2011 r., VI SA/Wa 2053/11.

⁴¹ Por. art. 4 ust. 1 ustawy o jakości handlowej.

liczbę poszkodowanych konsumentów⁴². Zatem na zakres naruszenia wpływać będą możliwości przedsiębiorcy związane z potencjałem dystrybucji zafałszowanych produktów. W przypadku koncernu posiadającego sieć sklepów na terenie całego kraju czy lokalnego przedsiębiorcy, prowadzącego często działalność rodzinną, perspektywy negatywnego wpływu na konsumentów będą w tym względzie diametralnie różne. Przyjąć należy, że przesłanka ta ma charakter stopniowalny, a w każdym przypadku zakres naruszenia trzeba oceniać indywidualnie.

6.4. Dotychczasowa działalność podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych

Ustawodawca, wskazując na dotychczasową działalność podmiotu, nie zawęził oceny jedynie do kwestii uprzedniego ukarania, stąd powinna ona obejmować szerszy zakres zjawisk. W ramach tej analizy krytyce poddać trzeba między innymi współpracę podmiotu w ramach prowadzonego postępowania kontrolnego czy też zmierzającego do nałożenia kary. Jako okoliczności łagodzące potraktować należy przyznanie się do naruszenia prawa, podjęcie czynności zapobiegawczych oraz ich efektywność w aspekcie usunięcia skutków naruszenia. W analizie karalności przedsiębiorcy pod uwagę mogą być brane jedynie decyzje ostateczne. Wobec ich braku należałoby stwierdzić, że dotychczasowa działalność przedsiębiorcy była nienaganna.

Ponadto brak regulacji związanych z rejestrami czy ewidencjami ułatwiającymi analizę, chociażby na wzór rejestrów karnych, znacznie utrudnia rzetelną ocenę dotychczasowego „zachowania” podmiotu podlegającego ukaraniu. Trudno uznać, że intencją ustawodawcy było odniesienie jej jedynie do wiedzy poszczególnych wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej w zakresie ich właściwości miejscowej. Ocena taka miałaby jedynie charakter cząstkowy w wypadku działania podmiotów o zasięgu ponadwojewódzkim, ogólnokrajowym. Ten problem mógłby zostać rozwiązany na szczeblu centralnym przez organ nadrzędny wobec wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej⁴³.

⁴² Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lipca 2012 r., VI SA/Wa 584/12.

⁴³ Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.jedn.: Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1219 ze zm.) organem nadrzędnym wobec wojewódzkich inspektorów jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

6.5. Wielkość obrotów podmiotu działającego na rynku artykułów rolno-spożywczych

Kolejna z ustawowych przesłanek wymiaru karu odwołuje się do ekonomicznych możliwości podmiotu podlegającego ukaraniu. Odpowiedzialność za jakość wprowadzanej żywności dotyczy w równym stopniu sprzedawcy detalicznego, a to oznacza, że jeśli niezgodność z prawem powstała na wcześniejszym etapie (w tym na etapie produkcji) – powinna ona zostać wyeliminowana w dalszych ogniwach obrotu. W zależności od pozycji rynkowej przedsiębiorcy (skali działalności, wielkości obrotów, posiadanego majątku) zmieniać się będą jednak możliwości realizacji tego obowiązku⁴⁴: inne będą małego przedsiębiorcy prowadzącego sklep spożywczy, a inne – dużego koncernu dysponującego środkami finansowymi pozwalającymi na zatrudnienie specjalistów i ewentualne zlecenie badań oraz zorganizowanie odpowiedniego zaplecza logistycznego, którego zadaniem byłoby zapewnienie mu dostaw towarów właściwej jakości.

Wzgląd na obroty przedsiębiorcy stanowi zarazem element oceny adekwatności i proporcjonalności sankcji w czasie jej orzekania, a także pozwala ocenić realność wykonania nałożonej kary.

6.6. Dodatkowa przesłanka – ponowne naruszenie prawa

Wprowadzenie do obrotu produktu tego samego rodzaju, który nie odpowiada jakości handlowej ze względu na tę samą wadę, prowadzi do zaostrenia kary⁴⁵. Uznanie przez ustawodawcę faktu ponownego naruszenia prawa za przesłankę relewantną ocenić należy jako rozwiązanie właściwe. Rodzi to jednak pewne wątpliwości. Prawodawca, posługując się znamieniem tożsamości rodzaju produktu oraz wady, nie określił desygnatów tych pojęć. Takie rozwiązanie powodować może rozbieżności interpretacyjne, organy stosujące prawo w sposób odmienny bowiem (np. z różnym stopniem szczegółowości) zdefiniować mogą zbiór produktów tego samego rodzaju.

⁴⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 sierpnia 2008 r., VI SA/Wa 894/10.

⁴⁵ Art. 40a ust. 3 ustawy o jakości handlowej stanowi, że kto wprowadza ponownie do obrotu produkt tego samego rodzaju, który nie odpowiada jakości handlowej ze względu na tę samą wadę, podlega karze pieniężnej ustalonej – w zależności od stwierdzonej wady (niewłaściwej jakości bądź zafalszowania artykułów rolno-spożywczych), podwyższonej o wysokość kar nałożonych w okresie 24 miesięcy przed dniem rozpoczęcia kontroli.

Pojawia się jednak wątpliwość, czy po wprowadzeniu do obrotu zafałszowanego sera wprowadzenie do obrotu zafałszowanego masła, jogurtu czy śmietany (a więc również przetworów mlecznych) należy ocenić w kategorii powtórnego naruszenia prawa. Wydaje się, że grupę produktów tego samego rodzaju należy traktować jako zbiór produktów wspólnego pochodzenia, o podobnym składzie czy zbliżonych cechach charakterystycznych⁴⁶. Dla zakwalifikowania ponownego naruszenia prawa jako „ustawowej recydywy” konieczne jest stwierdzenie także tej samej wady produktu. Zarówno w przypadku sera, jak i masła, jogurtu i śmietany wadą (tożsamą) może być dodanie tłuszczów roślinnych, co zawsze świadczyć będzie o ich zafałszowaniu⁴⁷. Także względy wykładni celowościowej przemawiają za odrzuceniem koncepcji o maksymalnej tożsamości, identyczności produktów. Zaostrzenie sankcji w założeniu służyć ma zdyscyplinowaniu podmiotu, w stosunku do którego wcześniej zastosowane dolegliwości nie poskutkowały zaprzestaniem działań naruszających prawo.

Zwiększanie wymiaru sankcji wiązać się jednak musi z wiedzą organu o uprzedniej działalności ocenianego podmiotu. Podnoszony już problem braku regulacji dotyczących ewidencji i rejestrów (np. wymierzonych kar) pozwala w wielu sytuacjach uniknąć zaostrzonej odpowiedzialności podmiotom naruszającym prawo.

Za słuszne, w kontekście braku regulacji związanych zatarciem deliktów administracyjnych, uznać należy precyzyjne wskazanie przez ustawodawcę okresu uwzględnianego przy ocenie działalności podmiotu (24 miesiące przed dniem rozpoczęcia kontroli u przedsiębiorcy ponoszącego odpowiedzialność). Konstrukcja taka pozwala na rehabilitację podmiotu oraz eliminuje stan, w którym skutki ukarania obciążają go praktycznie do końca jego funkcjonowania. Nadto wskazuje ona ramy dotyczące dodawania kar, unikając sytuacji, w której ich suma byłaby horrendalną.

⁴⁶ W powszechnym rozumieniu rodzaj oznacza odmianę, typ, kategorię, zbiór podmiotów o wielu wspólnych ważnych cechach.

⁴⁷ Zgodnie z pkt II ust. 2 załącznika nr XII do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych [„rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”] (Dz. Urz. L 299 z 2007 r., s. 1 ze zm.), pojęcie „przetwory mleczne” oznacza produkty uzyskiwane wyłącznie z mleka, przy założeniu, że można dodać substancje konieczne do ich wytworzenia, o ile nie stosuje się ich do zastąpienia w całości lub w części jakichkolwiek naturalnych składników mleka.

7. Ocena ustawowej regulacji odpowiedzialności za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego

Odpowiedzialność sprzedawcy detalicznego wprowadzającego do obrotu artykuł rolno-spożywczy zafałszowany oparta jest na zasadach zbliżonych do jego odpowiedzialności z tytułu rękojmi. Obciąża go niezależnie od tego, czy sam spowodował wadliwość towaru. Bez znaczenia jest także fakt, czy ponosi w tym zakresie jakąkolwiek winę. Brak wiedzy, a nawet podejrzeń o wadzie towaru, w żaden sposób nie wpływa na wyłączenie odpowiedzialności. Przyjęty przez ustawodawcę model odpowiedzialności nie pozostawia organowi luzu decyzyjnego w przedmiocie odstąpienia od wymierzenia kary⁴⁸. Nadto ustawa nie reguluje w sposób swoisty instytucji zmniejszenia sankcji, odroczenia terminu jej wymierzenia ani ewentualnego zwolnienia z jej poboru.

Brak regulacji dotyczących tych kwestii w ustawie o jakości handlowej nie wydaje się słuszny. Sięganie na mocy odesłania do instytucji prawa podatkowego budzi szereg wątpliwości. Dotyczą one głównie definiowania przesłanek. Prawo żywnościowe jest specyficzną dziedziną, która przy tworzeniu norm wymaga uwzględnienia jego szczególnych celów. Środki nadzoru nad tak wrażliwym segmentem rynku wymagają regulacji swoistej, uwzględniającej przedmiot ochrony, wagę i rolę w systemie prawa. Nadto sformułowany w ustawie o jakości handlowej zwrot odsyłający jest bliżej niesprecyzowany, a przez to zmusza stosującego prawo do poszukiwania właściwej treści w innym akcie prawnym, interpretator zaś musi zwracać uwagę na „odpowiednie” stosowanie przepisów.

Pojawić się mogą także problemy dotyczące wykładni tych przepisów. Dla przykładu, dział III Ordynacji podatkowej zawiera wiele instytucji, których odniesienie do administracyjnej kary pieniężnej wydaje się nieracjonalne. Ze względu na swoisty charakter i funkcje karze pieniężnej trudno bowiem przypisać cechy wynikające z ustawowej definicji podatku⁴⁹.

⁴⁸ Rozwiązania takie są znane w systemie prawa na gruncie innych ustaw. Por. w tym zakresie regulacje działu IV rozdziału 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.jedn.: Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm.), także art. 26 ust. 5 ustawy z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. Nr 116, poz. 975 ze zm.).

⁴⁹ Podatkem jest bowiem publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe, nieekwiwalentne oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej.

Ustawodawca nie rozstrzygnął wprost także kwestii dotyczącej przedawnienia ścigania i karalności omawianego deliktu administracyjnego. Kierując się założeniem racjonalności jego postępowania, takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia. Odpowiedzialność administracyjna nie może być odpowiedzialnością „wieczną”, niezwalniającą norm przedawniających. Wobec braku uchwalenia „Przepisów ogólnych prawa administracyjnego” model odpowiedzialności za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego uznać należy za niekompletny⁵⁰. Racjonalnie wydaje się sięgnięcie po rozwiązania przyjęte w prawie wykroczeń⁵¹. Jest to analogia o tyle trafna, że jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna i określenie jej należy do swobody ustawodawcy⁵².

Ustalenie popełnienia deliktu administracyjnego wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego oraz zagwarantowania prawa do obrony podmiotowi potencjalnie odpowiedzialnemu za jego popełnienie⁵³. Trybunał Konstytucyjny poprzestał w zasadzie na ogólnym wykluczeniu zasady domniemania niewinności z jednoczesnym zastrzeżeniem prawa dowodzenia przez obwinionego okoliczności przeciwnych. Nie wskazał jednak rodzaju gwarancji, jakie miałyby być zapewnione obwinionemu dla realizacji tego celu⁵⁴. Nadto brak ukształtowanych przez orzecznictwo reguł dotyczących okoliczności egzoneracyjnych wprowadza pewien automatyzm stosowania prawa.

Zgodzić się należy, że przyjęty w polskim ustawodawstwie model, polegający na wprowadzeniu do prawa żywnościowego odpowiedzialności zarówno administracyjnej, jak i karnej, nie jest przejrzysty i spójny. Za podobne naruszenia przepisów w poszczególnych ustawach z zakresu prawa żywnościowego ustawodawca przewidział raz odpowiedzialność

⁵⁰ Art. 36 ust. 1 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego przewidywał, że nie można wymierzyć kary pieniężnej po upływie 1 roku od popełnienia czynu objętego karą. Natomiast w myśl ust. 2 wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary w czasie, o którym mowa w ust. 1, wstrzymuje bieg terminu przedawnienia. Karalność czynu uzasadniającego wymierzenie kary ustaje w takim przypadku po upływie 1 roku od dnia wszczęcia postępowania.

⁵¹ Por. art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń.

⁵² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 2.

⁵³ Por. M. Wincenciak, op. cit., s. 194.

⁵⁴ Por. D. Szumiło-Kulczycka, op. cit., s. 197.

karną, a raz – administracyjną⁵⁵. Nie określił przy tym mechanizmów dotyczące wzajemnego oddziaływania (czy też wyłączenia) tych reżimów w przypadku tożsamości znamion podmiotowych i przedmiotowych czynu, przedmiotu ochrony prawnej oraz funkcji sankcji. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵⁶ wprowadzający do obrotu środek spożywczy zafałszowany popełnia przestępstwo zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Definicje zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego oraz środka spożywczego zafałszowanego są niemal tożsame⁵⁷, a znamiona tych czynów – prawie identyczne. W wielu przypadkach (z racji zawierania się zbioru środków spożywczych w zbiorze artykułów rolno-spożywczych) odpowiedzialność za wprowadzenie do obrotu zafałszowanego produktu powodować może podwójną odpowiedzialność (oczywiście wtedy gdy wprowadzającym jest osoba fizyczna).

Oferowany bowiem produkt może być dotknięty wadą, która oprócz obniżenia jego wartości zagrażać może jego bezpieczeństwu⁵⁸. Kwestią nie do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której sąd orzekający w przedmiocie przestępstwa uniewinnił sprawcę z powodu braku możliwości przypisania mu winy, a organ administracji, rozstrzygając sprawę na podstawie przesłanek odpowiedzialności obiektywnej, karę sprawcy wymierzył. Sytuacja ta wydaje się nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa.

8. Podsumowanie

Kary pieniężne stanowią ingerencję w prawa ich adresatów, dlatego też niezbędne jest ustanowienie zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych rozwiązań, które zagwarantują, że ingerencja ta, mimo iż podejmowana wobec podmiotów naruszających prawo, pozostanie adekwatna do sposobu i skutków naruszenia oraz że w procesach stanowienia prawa i stosowania sankcji następowało będzie właściwe dla państwa

⁵⁵ Por. P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności...*, s. 85.

⁵⁶ T.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁵⁷ Por. art. 3 pkt 45 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

⁵⁸ Np. zafałszowanie sera z mleka koziego – mlekiem krowim. Oferowany produkt nie jest pełnowartościowy, przez co narusza materialne interesy konsumentów. Nadto mleko krowie zawiera alergeny (np. kazeinę), które okazać się mogą szkodliwe dla osób ich nietolerujących.

prawa uwzględnienie interesu ogólnego i indywidualnego⁵⁹. Regulacje wyznaczające zakres tej odpowiedzialności powinny charakteryzować się najwyższym stopniem precyzyjności i spójności. Muszą one także odpowiadać kryterium podstawowej zrozumiałości i precyzji językowej⁶⁰. Kara pieniężna sankcjonująca wprowadzanie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego stanowi istotny środek nadzoru nad ważnym i strategicznym segmentem rynku. Niestety jej ustawowe uregulowanie jest niedoskonałe, o czym świadczyć mogą między innymi wskazane wątpliwości interpretacyjne.

Proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego, stosowania środków z zakresu policji administracyjnej⁶¹. Konstruowanie odpowiedzialności prawnej w oparciu o zasadę odpowiedzialności obiektywnej niewątpliwie ułatwia administracji realizację jej zadań⁶². Trybunał Konstytucyjny wskazał, że odpowiedzialność obiektywna w prawie administracyjnym nie stanowi naruszenia Konstytucji⁶³. W pewnych kategoriach spraw z uwagi na charakter prowadzonej działalności, względ na bezpieczeństwo obrotu bądź obywateli, odpowiedzialność obiektywna jest wręcz pożądana, na przykład w przypadku masowego popełniania deliktu o niewielkim ciężarze gatunkowym. Należy jednak pamiętać, że przesłanki odpowiedzialności powinny być zrelatywizowane także do dolegliwości sankcji. W razie wprowadzenia do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego wysokość kary wynieść może 10% osiągniętego przychodu. W takim przypadku tworzenie modelu odpowiedzialności z pominięciem zasady winy prowadzić może do wątpliwości dotyczących sprawiedliwości tego rozwiązania.

Krytykując nieodpowiedni poziom legislacyjny przepisów określających zasady odpowiedzialności za fałszowanie żywności, nadmienić należy także, że sam fakt ich obowiązywania nie stanowi istotnej motywacji

⁵⁹ Por. M. Lewicka, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 75.

⁶⁰ Jasność regulacji ma szczególne znaczenie w formułowaniu przepisów określających sankcje, a także zawierających określenie zachowania ujemnie ocenianego przez ustawodawcę. Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, 1999, s. 119.

⁶¹ Por. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 181-182.

⁶² M. Wincenciak, op. cit., s. 229.

⁶³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 1998 r., K. 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 30.

do przestrzegania przez uczestników łańcucha żywnościowego przepisów prawa żywnościowego.

Liczba przypadków wymierzania kar pieniężnych przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej sprzedawcom detalicznym wzrasta z roku na rok⁶⁴. Całkowite wyeliminowanie procederu fałszowania żywności nie jest możliwe z powodu zysków, jakie on przynosi. Skutecznym środkiem przełamania tej tendencji byłyby dopiero kary pieniężne w kwotach, które te zyski „skonsumują”. Przepisy prawa dają taką możliwość, zawodzi jednak praktyka ich stosowania.

LIABILITY OF A RETAILER BEFORE ADMINISTRATIVE COURTS FOR MARKETING A COUNTERFEIT OR FAKE AGRICULTURAL PRODUCT

S u m m a r y

The focus of the paper is the liability of a retailer before administrative courts for marketing fake or counterfeit agricultural products, and resolution of the doubts regarding the statutory regulation of the issue. The monetary penalty for the above act constitutes an important means of agricultural product market supervision and is one of the major strategic elements of that market. The statutory regulation of that matter is not free from defects, thus entailing certain doubts as to the construction of the applicable legislation. The author finishes the paper with a conclusion that complete elimination of the procedure in which fake or counterfeit products are introduced for trading in the market is not possible due to the gains it generates to those who do so. Only monetary penalties in amounts that would ‘eat out’ the gains might be an efficient remedy. Although theoretically possible, this solution fails to work in practice.

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEL VENDITORE AL DETTAGLIO PER AVER IMMESSO SUL MERCATO UN ARTICOLO AGROALIMENTARE ADULTERATO

R i a s s u n t o

Lo scopo dell’articolo è di presentare i principi di responsabilità amministrativa per il venditore al dettaglio per aver immesso sul mercato un articolo agroalimentare adulterato e di chiarire i dubbi riguardanti la sua regolazione disposta dalla legge. Le sanzioni

⁶⁴ Por. w tym zakresie dane publikowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w raportach z kontroli Inspekcji Handlowej dostępna na: www.uokik.gov.pl.

pecuniarie che sanciscono l'immissione sul mercato di un tale articolo costituiscono uno strumento fondamentale di controllo di un segmento importante e strategico del mercato. Purtroppo la sua regolazione disposta dalla legge non è perfetta, il che viene confermato nell'articolo indicando i dubbi interpretativi. Concludendo, l'autore afferma, tra l'altro, che la completa eliminazione della pratica di adulterazione alimentare non è possibile per via dei vantaggi economici che essa comporta. Un mezzo efficace di far cessare questa tendenza sarebbero le sanzioni pecuniarie in grado di "azzerare" questi vantaggi. Le norme della legge offrono tale possibilità, ma la sua applicazione pratica è deludente.

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, SEBASTIAN STĘPIEŃ

Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość*

1. Wstęp

Począwszy od reformy MacSharry'ego w 1992 r., Wspólna Polityka Rolna (WPR) podlega trwałym procesom przekształceń, które związane są z przejściem od wsparcia produktu do wsparcia gospodarstw rolnych (tzw. *decoupling*) i które skupiają się na strategicznej polityce rozwoju obszarów wiejskich. Przemiany WPR służą jej adaptacji do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych i politycznych, szczególnie w kontekście nowych wyzwań dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego, zmian klimatycznych oraz spójności terytorialnej i społecznej. Dodatkowo kolejne reformy mają zwiększać konkurencyjność unijnego rolnictwa, a także efektywność wykorzystania pieniędzy publicznych i podatników, finansujących WPR. Tym samym dąży się do uzyskania większej legitymizacji wsparcia w opinii obywateli UE. Jednocześnie kierunek tej ewolucji jest zbieżny z celami strategii Europa 2020, która zakłada rozważny, zrównoważony i trwały rozwój gospodarczy, a rolnictwo ma odgrywać istotną rolę w osiąganiu tych celów.

Negocjacje na temat przyszłości WPR po 2013 r. wkraczają w decydującą fazę. Rozmowy i konsultacje różnych środowisk trwały kilka lat, a podstawę wypracowanych propozycji nowej WPR stanowił jej przegląd w latach 2007-2008 (*Health Check*), którego efektem był komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Eko-

* Publikacja powstała w ramach realizacji projektu badawczego własnego nr N N112 383540, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

nomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹. W komunikacie przyjęto projekt kształtu unijnej polityki rolnej na lata 2014-2020, zgodny z założeniami strategii Europa 2020², zakładający efektywność wykorzystania zasobów w unijnym rolnictwie i na obszarach wiejskich dzięki inteligentnemu, trwałemu wzrostowi gospodarczemu sprzyjającemu integracji społecznej. Dacian Cioloș, komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, 12 października 2011 r. przedstawił pakiet założeń reformy WPR. Składa się on z siedmiu wniosków legislacyjnych, z których cztery pierwsze regulują najważniejsze zagadnienia dotyczące przyszłej unijnej polityki rolnej. Są to kwestie płatności bezpośrednich, wspólnej organizacji rynków rolnych, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz finansowania, zarządzania i monitorowania WPR³.

Uważna lektura projektu reformy pozwala zauważyć, że zmienia się podejście do WPR, która rezygnuje ze sztywnego podziału zadań między dwa filary i staje się polityką bardziej elastyczną, odpowiadającą na nowe wyzwania. Istotne jest nie to, gdzie znajdują się poszczególne instrumenty, ale to, jakie cele mają być osiągnięte⁴. Niestety, zwiększeniu się priorytetów WPR, choć określonych w sposób kompletny i wychodzących naprzeciw nowym wyzwaniom, nie towarzyszy wzrost finansowania w wymiarze realnym, co może stanowić trudność w ich realizacji. Budżet WPR na lata 2014-2020 zaprogramowano na poziomie 435,5 mld euro (I filar: 317,2 mld euro, II filar: 101,2 mld euro, dodatkowy fundusz: 17,1 mld euro), co oznacza wzrost zaledwie o 2,2% w porównaniu z okresem 2007-2013⁵. Szczegółowa analiza propozycji KE pozwala stwierdzić, że duża część zapisów jest korzystna dla polskiego rolnictwa, ale są też takie, które mogą mieć negatywny skutek i na nich przede wszystkim skupiona zostanie uwaga autorów.

¹ KOM (2010), 672, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

² *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Communication from the Commission*, COM (2010), 2020, European Commission, Brussels 2010.

³ Pozostałe trzy dotyczą: ustalania dopłat, refundacji i cen związanych z organizacją rynków rolnych; środków przejściowych dla roku 2013 oraz niektórych produktów rolnych i wsparcia dla plantatorów wina.

⁴ K. Kosior, *Jaka wspólna polityka rolna po 2013?*, <http://ec.europa.eu/polska/news/opinie> (dostęp: 3.09.2012).

⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Financing, Management and Monitoring of the Common Agricultural Policy*, COM (2011), 628, final/2, European Commission, Brussels 2011.

Celem publikacji jest zatem ocena poszczególnych rozwiązań w kontekście interesów sektora rolnego w Polsce, w trzech najważniejszych, zdaniem autorów, kwestiach: płatności bezpośrednich, interwencji rynkowej oraz polityki obszarów wiejskich. Tło tych rozważań stanowić będzie charakterystyka dotychczasowych rozwiązań instytucjonalnych w ramach WPR. Publikacja ze względu na jej cele ma po części charakter przeglądu, dzięki czemu pozwala autorom na wyrażenie własnych poglądów i opinii na temat przyszłości WPR. Przedstawione informacje oparte są na wynikach negocjacji państw członkowskich UE, których podsumowanie stanowi raport duńskiej prezydencji, zaprezentowany 18 czerwca 2012 r., podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa AGRIFISH⁶. Ostatnim etapem prac nad kształtem reformy będą uzgodnienia pomiędzy Radą UE a Parlamentem Europejskim⁷. Wspólna Polityka Rolna powinna wejść w życie 1 stycznia 2014 r.

2. Wspólna Polityka Rolna na progu perspektywy budżetowej po 2013 r.

Przez ostatnie dwie dekady WPR przeszła szereg zmian, które doprowadziły do oderwania płatności od wielkości i struktury produkcji (tzw. *decoupling*) na rzecz dopłat do dochodów gospodarstw rolnych, redukcji interwencji rynkowej do poziomu określonego jako „siatka bezpieczeństwa” oraz wzmocnienia wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie dwa komplementarne filary WPR tworzą szkielet, który dostosowuje politykę rolną do uwarunkowań rynkowych, środowiskowych i społecznych. Filar I odpowiada za funkcjonowanie rynków rolnych oraz płatności bezpośrednie i powiązany jest z zasadami dobrej praktyki rolnej i środowiskowej. Ma on charakter obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich i w całości finansowany jest z budżetu unijnego. Filar II, związany z polityką obszarów wiejskich, ukierunkowany jest na tworzenie specyficznych dóbr środowiskowych, poprawę konkurencyjności sektora rolnego, dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi oraz jakość życia na tych obszarach. Środki są dobrowolne, otrzymywane

⁶ Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH) jest głównym organem decyzyjnym UE w zakresie zagadnień dotyczących rolnictwa, rybołówstwa i rozwoju obszarów wiejskich.

⁷ Po raz pierwszy w związku ze zmianami w Traktacie z Lizbony w pracach nad budżetem UE i elementami polityki rolnej Parlament Europejski ma równy udział w procesie legislacyjnym.

w oparciu o podpisane umowy i wydatkowane zgodnie z potrzebami danego kraju lub regionu.

Kształt WPR w latach 2007-2013 to rezultat kolejnych reform unijnej polityki rolnej UE, które odbywały się w warunkach zmieniających się celów i wyzwań stojących przed rolnictwem. Dążono do podniesienia konkurencyjności sektora rolnego w UE na arenie międzynarodowej przy zachowaniu poziomu dochodów mieszkańców wsi i bezpieczeństwa środowiska naturalnego⁸. W rezultacie polityka rolna miała wspierać nie tylko jego funkcję produkcyjną, lecz także funkcje pozaprodukcyjne, tworząc fundament rozwoju rolnictwa wielofunkcyjnego i zrównoważonego (tj. uwzględniającego kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe). Podstawowymi narzędziami wsparcia gospodarstw rolnych stały się dopłaty bezpośrednie, coraz bardziej oderwane od wielkości i struktury produkcji, które miały rekompensować spadek wydatków na interwencję rynkową i subwencje eksportowe⁹.

Jeśli chodzi o interwencję na rynkach rolnych, zmiany WPR wiązały się na ogół z eliminacją niewykorzystywanych lub uruchamianych sporadycznie instrumentów interwencyjnych. Nie wszystkie działające w UE mechanizmy interwencji rynkowej były adekwatne do uwarunkowań funkcjonowania europejskiego rolnictwa i skuteczne w rozwiązywaniu współczesnych problemów. Uzasadnieniem dla tych zmian było zwiększenie zdolności producentów rolnych do reagowania na sygnały rynkowe¹⁰. Należy jednak podkreślić, że mechanizmy interwencji rynkowej działają w taki sposób, że są „nieaktywne” w sytuacji wysokich cen surowców rolnych, a uruchamiają się w warunkach kryzysowych. Dlatego pozostawiono pewien zakres wsparcia rynkowego, który pełni funkcję „siatki bezpieczeństwa” w warunkach znaczącego pogorszenia koniunktury na rynku produktów rolnych. Całkowite zniesienie mechanizmów finansowego wsparcia byłoby nieuzasadnione ze względu na ryzyko producentów i konsumentów. Rynkowe deregulacje nie zapewnią bowiem bezpieczeństwa żywnościowego, a mogą spowodować wzrost importu towarów rolnych do krajów UE. Nowa „siatka bezpieczeństwa” ma być

⁸ A. Czyżewski, S. Stępień, *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej UE a oczekiwania Polski*, „*Ekonomista*” 2009, nr 4, s. 37.

⁹ *Analysis of the Health Check Proposals: The Reform of the Mechanisms for Direct Support*, European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Brussels 2008.

¹⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Preparing for the „Health Check” of the CAP reform*, Commission of the European Communities, Brussels 2007.

jednak bardziej zorientowana rynkowo, chronić producentów przed stratami (tj. uwzględniać mechanizmy zarządzania ryzykiem) i być zaadresowana bezpośrednio do producenta.

W zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich wzmocniono finansowanie II filaru (z 4% w 1985 r. do ok. 20% pod koniec obecnej perspektywy finansowej UE¹¹), który odgrywać ma istotną rolę modernizacyjną i prorozwojową, zwiększając konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego UE. W tym celu wprowadzono mechanizm obowiązkowej modulacji płatności bezpośrednich¹² dla największych gospodarstw, który przesuwając część środków z I do II filaru. Działanie to było też uzasadnione ekonomicznie, jeśli uwzględni się fakt, że duże gospodarstwa w wielu przypadkach skupiały się nie na poprawie wydajności produkcji rolnej, ale usprawnieniu absorpcji środków unijnych. Chodzi też o to, aby zmniejszyć dysproporcje między poziomem wsparcia dla największych i mniejszych gospodarstw¹³. Natomiast w kontekście nowych wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi i zmiennością koniunktury zaproponowano utworzenie nowych instrumentów zarządzania ryzykiem.

3. Reorganizacja systemu płatności bezpośrednich

Płatności bezpośrednie stanowią podstawowy instrument WPR i takim pozostaną w nowej perspektywie finansowej. Ich rola w systemie wsparcia rolnictwa UE jest kluczowa ze względu na cele, jakie mają realizować. Są to przede wszystkim:

- podtrzymanie dochodów producentów rolnych,
- rekompensata kosztów związanych z wypełnieniem wymogów środowiskowych,
- utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej,
- zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku żywnościowego¹⁴.

¹¹ Por. *The "Health Check" of the CAP Reform: Legislative Proposals*, European Commission, Brussels 2008.

¹² Modulacja oznacza zmniejszenie dopłat bezpośrednich dla gospodarstw, które otrzymują ich najwięcej, i wprowadzona została w 2005 r. Podczas przeglądu średniookresowego budżetu UE ustalono, że do 2012 r. redukcja dopłat wynosić będzie 10% dla gospodarstw otrzymujących ponad 5 tys. euro rocznie oraz 14% dla gospodarstw otrzymujących ponad 300 tys. euro rocznie.

¹³ W 2007 r. 25% największych gospodarstw rolnych „przechwyciło” 74% płatności bezpośrednich.

¹⁴ *Stanowisko Rządu RP dot. Wnioski rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie*

W systemie dopłat bezpośrednich po 2013 r. zastępuje się system jednolitej płatności (SPS) oraz system jednolitej płatności obszarowej (SAPS) jednym systemem płatności podstawowej (*Basic Payment Scheme*)¹⁵. Dodatkowo mają się pojawić dopłaty dla rolników gospodarujących na terenach o utrudnieniach naturalnych (do 5% rocznej krajowej koperty płatności bezpośrednich), obowiązkowy system płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność (do 2% koperty), dopłaty związane z produkcją (5% lub 10% koperty¹⁶) oraz dopłaty ryczałtowe dla małych gospodarstw (do 10% koperty), które w przypadku Polski mają wynieść 668 euro rocznie.

Już na wstępie można stwierdzić, że stworzenie tak wielu grup płatności w ramach systemu, a jednocześnie niejasny podział między celami I i II filaru, chociażby w zakresie płatności dla terenów o utrudnieniach naturalnych (przyszły I filar) i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (dzisiejszy II filar), komplikuje system i stoi w sprzeczności z deklaracją uproszczenia polityki rolnej UE¹⁷ (wyjątek stanowi płatność ryczałtowa dla małych gospodarstw). Natomiast pozytywnie trzeba odnieść się do koncepcji samego wsparcia młodych oraz drobnotowarowych producentów rolnych, ze względu na niekorzystną strukturę wiekową i agrarną polskiego rolnictwa. Pytanie tylko, czy nie

systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM (2011), 625, MRiRW, Warszawa 2012.

¹⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing Rules for Direct Payments to Farmers under Support Scheme within the Framework of the Common Agricultural Policy*, COM (2011), 625, final/2, European Commission, Brussels 2011, s. 7.

¹⁶ Pułap 10% dotyczy nowych państw członkowskich oraz państw stosujących płatności do krów mamek.

¹⁷ Pojawia się zatem pytanie o zasadność dalszego finansowania gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Odpowiedź można oprzeć na wynikach badań pracowników IERiGŻ w Warszawie. Wnioski z opracowanego raportu wskazują, że gospodarstwa znajdujące się na terenie ONW nie ulegają likwidacji, a wręcz przeciwnie – obszar ziemi nieużytkowanej rolniczo zmniejsza się systematycznie. Co więcej, gospodarstwa te uzyskują dochód porównywalny z gospodarstwami spoza ONW. Okazuje się, że rolnicy z terenów ONW tak dopasowali strukturę swojej produkcji, aby odpowiadała ona mniej korzystnym warunkom naturalnym. W regionach górskich i podgórskich przeważają zwierzęta przeznaczone oraz trwałe użytki zielone i rośliny pastewne, natomiast na obszarach nizinnych dominują zboża oraz zwierzęta ziarnożerne. Dlatego dalsze finansowe wsparcie gospodarstw na terenach ONW ma sens, szczególnie w odniesieniu do większych ekonomicznie jednostek, ponieważ sprzyja inwestycjom i zwiększaniu ich zdolności produkcyjnej. Mniejsze podmioty powinny natomiast skorzystać z uproszczonej formy dopłat (ryczałt dla małych gospodarstw). Por. G. Niewęglowska, *Koszty spełnienia wymogów wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych*, Warszawa 2011, s. 30-32.

bardziej skuteczne byłoby finansowanie tych grup rolników poprzez działania w II filarze. Narzucenie obowiązku realizacji tych dopłat obniża bowiem elastyczność wykorzystania funduszy i możliwości tworzenia przez państwa członkowskie własnej polityki, zgodnej ze specyfiką sektora rolnego.

Kluczową zmianą w systemie dopłat bezpośrednich będzie ich „zazielenienie”, które objąć ma 30% koperty krajowej płatności (wg propozycji Komisji z 2011 r., chociaż nowa wersja z września 2012 r. przewiduje zmniejszenie tego udziału¹⁸). „Zazielenienie” oznacza, że warunkiem otrzymania pieniędzy jest spełnienie przez rolnika wymogów środowiskowych, wykraczających poza obecnie funkcjonujące zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Komisja Europejska wskazuje na trzy kryteria, korzystne jej zdaniem z punktu widzenia ochrony klimatu: obowiązek prowadzenia zróżnicowanych upraw (minimum 3 gatunki roślin), obowiązek utrzymywania trwałych użytków zielonych, z prawem do zmniejszenia arealu nie więcej niż 5% w stosunku do roku referencyjnego oraz przeznaczenia 7% (choć w trakcie bieżących negocjacji mówi się o niższym odsetku) gruntów rolniczych na cele ekologiczne (odłogowanie ziemi, tarasy, cechy krajobrazowe, strefy buforowe, obszary zalesione). Najpierw będą brane pod uwagę te tereny, które do tej pory się nie kwalifikowały do dopłat, a które stanowią część infrastruktury ekologicznej gospodarstwa, a później grunty zakwalifikowane w latach 2007-2013 do płatności. Podkreśla się, że te 7% obszarów proekologicznych to nie grunty celowo odłogowane, ale w znacznej mierze dotąd niewliczane do gruntów objętych płatnościami bezpośrednimi. Ponadto będzie istniała możliwość substytucji w danym kraju jednego bądź dwóch kryteriów zazielenienia działaniami w ramach II filaru, o ile to przyniesie efekt taki, jak przy wyznaczonych trzech kryteriach¹⁹. Wymogów „zazielenienia” nie będą musiały spełniać najmniejsze gospodarstwa, objęte systemem płatności ryczałtowej. Zajmują one niewiele ponad 3% użytków rolnych w UE, stąd ich rola w łagodzeniu negatywnych skutków zmian klimatu jest ograniczona.

Oceniając „zielony” komponent płatności bezpośrednich, wskazać można na kilka słabych stron pomysłu. Po pierwsze, pogłębia on już istniejące nierówności między krajami. Procentowe naliczanie od zróżnico-

¹⁸ A. Królak, *Elastycznie i mniej na zazielenienie*, www.farmer.pl (dostęp: 25.09.2012).

¹⁹ A. Królak, *Ciolo: Jest wiele błędnych interpretacji „zazielenienia”*, www.farmer.pl (dostęp: 12.10.2012).

wanych stawek nowych płatności środowiskowych (podobnie zresztą jak płatności dla młodych rolników czy małych gospodarstw) oznacza, że państwa o niższych niż średnia unijna krajowych kopertach (w tym Polska) nadal nie będą mogły rekompensować rolnikom obowiązujących w całej UE jednakowych wymagań w zakresie „zazielenienia”²⁰. Rozwiązaniem byłoby wyrównanie wsparcia w zakresie „zielonego” komponentu dla wszystkich krajów członkowskich. Właściwym kryterium alokacji środków pieniężnych w ramach dopłat środowiskowych powinna być powierzchnia użytków rolnych, która najlepiej odzwierciedla potencjał rolniczy i przyrodniczy, w tym nakłady związane z jednakowymi dla całej Unii wymogami środowiskowymi.

Po drugie, gdyby procedura „zazielenienia” oznaczała w praktyce wyłączenie części ziemi rolniczej na cele ekologiczne w każdym gospodarstwie, to budzi to zastrzeżenia w odniesieniu do prognozy wzrostu liczby ludności na świecie²¹ i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze globalnym, za które Unia Europejska wzięła odpowiedzialność²². Ten przepis nie jest spójny ze strategią UE 2020, w części dotyczącej zatrudnienia. Konieczność ograniczenia produkcji wiązałaby się z redukcją miejsc pracy – przede wszystkim w dużych gospodarstwach, opartych na pracy najemnej.

Ponadto nałożenie dodatkowych wymogów w stosunku do producentów rolnych podnosi i tak już wysokie w relacji do innych regionów na świecie koszty produkcji i obniża pozycję konkurencyjną rolnictwa unijnego. Z punktu widzenia korzyści dla Polski wymóg ekologizacji nie jest zgodny z dążeniem do wzrostu potencjału produkcyjnego rolnictwa. W przeciwieństwie bowiem do „starych” członków UE, rolnictwo polskie w dalszym ciągu posiada zdolności zwiększania wartości dodanej poprzez wzrost intensyfikacji (być może obrana ścieżka reform jest wyrazem działania części państw Europy Zachodniej, które obawiają się konkurencji ze strony nowych członków i chcą utrzymać drobnotowarową strukturę ich gospodarstw, czemu sprzyja też stworzenie specjalnego systemu dla drob-

²⁰ *Ogólna ocena i założenia do stanowiska rządu RP do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w zakresie wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020 przyjęta w dniu 2 kwietnia 2012 r.*, MRiRW, Warszawa 2012.

²¹ ONZ szacuje, że w 2050 r. na świecie będzie mieszkać 9,3 mld osób, czyli o kolejne 2,3 mld więcej niż w 2012 r. Por. M. Miegel, *Granice wzrostu*, „Forum” 2008, nr 9, s. 21-23.

²² Bezpieczeństwo żywnościowe, obok środowiska i zmiany klimatu oraz równowagi terytorialnej, jest jednym z wyzwań reformy WPR, jakie określiła Komisja Europejska w ww. komunikacie z 2010 r.

nych producentów rolnych). Zdaniem autorów cel ochrony gleb można osiągnąć, obok wymogów zazielenienia, poprzez starannie ukierunkowane działania informacyjne i doradcze, komunikację na temat najlepszych praktyk oraz większy nacisk na dalsze badania. Warto też podkreślić, że dokładne oszacowanie wpływu zazielenienia jest trudne, ze względu – jak już powiedziano – na możliwość wykorzystania w ramach wspomnianych wyżej 7% tych terenów, które do tej pory nie kwalifikowały się do dopłat, a które stanowią część infrastruktury ekologicznej gospodarstwa. Dodatkowo udział rolnika w programach rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach II filaru WPR będzie mógł być uznany za wypełnienie jednego lub kilku działań zazielenienia. Dotyczy to także tych rolników, którzy prowadzą na terenie gospodarstwa różnego rodzaju systemy certyfikowane. To kraje członkowskie będą mogły zaproponować działania, które zastąpią jeden lub więcej elementów wymaganych dla „zielonego” komponentu dopłat bezpośrednich.

Poza tym jeśli chodzi o przeznaczenie gruntów na cele ekologiczne, to lepszym rozwiązaniem byłaby możliwość spełnienia wymogu nie na poziomie pojedynczych gospodarstw, ale w skali lokalnej, obejmującej na przykład daną gminę lub powiat. Wówczas wyłączenia na cele ekologiczne miałyby miejsce w tych gospodarstwach, które nie są zainteresowane intensyfikacją produkcji, co dawałoby większe szanse rozwoju pozostałym jednostkom. Innym pomysłem byłoby stworzenie czegoś na kształt banku ziemi, w którym znajdowałyby się zasoby obecnie niewykorzystywanych produkcyjnie użytków rolnych, z możliwością wydzierżawienia przez bardziej intensywne gospodarstwa.

Po trzecie, przyjęcie wymogu dywersyfikacji upraw w formie proponowanej przez KE wiązać się będzie ze zmianami w potencjale produkcyjnym polskiego rolnictwa oraz oddziaływaniem na rynek i decyzje produkcyjne rolników bez wyraźnego korzystnego wpływu na środowisko przyrodnicze. Dotyczyć to będzie szczególnie gospodarstw specjalistycznych, większych obszarowo²³.

Jednym z założeń reformy jest częściowe zrównanie dopłat bezpośrednich pomiędzy krajami członkowskimi. W przypadku państw otrzy-

²³ Na posiedzeniu Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w grudniu 2011 r., podczas omawiania propozycji KE w kwestii zazielenienia WPR, większość delegacji opowiedziała się za podniesieniem progu gospodarstw, dla których zastosowany zostanie wymóg dywersyfikacji upraw, do przynajmniej 10 ha. Z wymogu dywersyfikacji proponuje się także wyłączyć te gospodarstwa, w których większość gruntów rolnych stanowią użytki zielone i które mają w związku z tym ograniczone możliwości dywersyfikacji.

mujących poniżej 90% średniej unijnej stawki płatności na ha użytków rolnych zakłada się pokrycie jednej trzeciej różnicy między faktycznym poziomem wsparcia a granicą 90%, ponownie przy zachowaniu zasady stopniowego wzrostu w kolejnych latach (ang. *phasing-in*)²⁴. Według szacunków autorów polscy rolnicy mogą liczyć średnio na 223-224 euro/ha, to jest 8-9 euro/ha więcej niż w 2013 r., który jest podstawą obliczeń (co oznacza, że dopłaty będą niższe od średniej unijnej o ponad 40 euro/ha)²⁵. Ostateczna wielkość dopłaty obszarowej zależeć miałaby jednak od tego, ile środków wykorzystanych zostanie w ramach płatności dla młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, płatności dla terenów o utrudnieniach naturalnych czy związanych z produkcją. Nie wiemy też, czy Polska zdecyduje się na przesunięcie części środków z II do I filaru.

Ogólnie jednak zaproponowany przez KE poziom redystrybucji dopłat bezpośrednich w nowej perspektywie finansowej jest niewielki i w dalszym ciągu oparty na historycznych wartościach plonów. Chodzi o to, że przy obliczaniu poziomu wsparcia brano pod uwagę średnie plony z hektara upraw i powierzchnię bazową dla danego kraju (regionu). Dla państw UE-15 przyjęto plony z lat 1986/87-1990/91, dla Polski obliczano je dla lat 1994/95-1998/99. Rzecz w tym, że plony w okresie referencyjnym dla Polski były relatywnie niskie – 3 tony/ha, przy średniej dla UE-15 prawie 5 ton/ha, stąd różnice w poziomie wsparcia między „starymi” krajami UE a „nowymi”. Trzeba jednak pamiętać, że unijna polityka rolna funkcjonuje od początku lat sześćdziesiątych XX w., dzięki czemu niektóre z krajów UE-15 (państwa założycielskie) w chwili ustalania średnich plonów korzystały ze wsparcia już od 25 lat, stąd osiągnęły relatywnie wysoki poziom intensyfikacji rolnictwa. Polska w okresie, dla którego liczone były przeciętne plony, nie była objęta mechanizmami WPR i dlatego miała dużo niższą wydajność produkcji. Z perspektywy lat można więc stwierdzić, że stosowanie tej samej zasady do obliczania stawki dopłat na hektar w stosunku do starych i nowych państw członkowskich było nieuzasadnione i nie może wpływać na przyszłą alokację funduszy w ramach I filaru. Utrzymanie tego systemu spowoduje bowiem, że rozpiętości między stawkami dopłat w dalszym ciągu pozostaną duże i sięgać będą około 250 euro²⁶

²⁴ J. Plewa, *WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji* (prezentacja), Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela 2011.

²⁵ Por. A. Czyżewski, S. Stępień, *Dostosowania mechanizmów wspólnej polityki rolnej do oczekiwań państw członkowskich*, „*Ekonomista*” 2012, nr 2.

²⁶ Wyjątek stanowi Malta, której dopłaty w porównaniu z krajem o najniższych płatnościach są wyższe o ponad 500 euro/ha).

(dopłaty dla Holandii i Belgii ponad 400 euro/ha, dla Łotwy i Estonii – ponad 150 euro/ha). W sposób oczywisty narusza to zasadę równej konkurencji między krajami UE, jako jednego z podstawowych założeń traktatu UE.

Warto zauważyć, że zaproponowany przez Komisję sposób redystrybucji dopłat bezpośrednich hamuje rozwój produkcji tam, gdzie jest ona konkurencyjna. Zyskują regiony i państwa o największej intensywności produkcji, co przeczy idei prośrodowiskowej polityki rolnej UE (o czym mowa była wyżej). Przy obecnym podziale środków pieniężnych znaczna ich część trafia do gospodarstw, w których możliwości dalszego wzrostu produktywności są mocno ograniczone i gdzie podtrzymuje się dochody, bez motywacji dla poprawy efektywności gospodarowania. Prowadzi to często do działań dostosowawczych polegających na usprawnieniu absorpcji środków unijnych, a nie poprawie wydajności. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim grupy państw UE-15. W wypadku nowych krajów członkowskich takich jak Polska wciąż występują obszary, gdzie możliwy jest wzrost wartości dodanej poprzez rozwój funkcji czysto rolniczych.

Kwestią sporną przy ustalaniu kwoty płatności dla krajów UE jest zastosowanie kryterium siły nabywczej, co uzasadniać miałyby obecnie występujące różnice wsparcia²⁷. Tymczasem koszty produkcji rolnej (nawozów, pasz, środków ochrony roślin, usług itp.) w skali całej UE stają się coraz bardziej wyrównane, ponieważ ich poziom w coraz większym stopniu kształtuje rynek światowy. Natomiast dysproporcje w opłacie pracy nie mogą być uzasadnieniem dla różnicowania stawek. Koszty pracy w polskim rolnictwie wynikają bowiem z dużo wyższego zatrudnienia i tym samym niższej wydajności pracy, co skutkuje zmniejszeniem dochodów na jednostkę siły roboczej. Wykorzystanie niższych dochodów (w rozumieniu kosztów pracy) dla różnicowania wsparcia jest działaniem wbrew idei spójności. Wyższy przeciętnie poziom kosztów produkcji w krajach UE-15 jest także konsekwencją płacenia czynszów za dzierżawioną ziemię rolniczą, której udział w strukturze użytkowanej przez rolników ziemi jest relatywnie wysoki, ale który pozwala uzyskać korzystne

²⁷ Szczegółowa analiza danych systemu rachunkowości rolnej FADN (ang. The Farm Accountancy Data Network), przeprowadzona dla 2006 r., pokazuje nawet, że państwa, które otrzymują najniższe dopłaty (Łotwa, Estonia, Litwa), osiągają koszty produkcji wyższe niż przeciętnie w UE, a kraje z dopłatami wyższymi niż średnio w UE (np. Belgia, Włochy, Grecja) notują koszty poniżej średniej unijnej, co przeczy stwierdzeniom o konieczności utrzymania obecnego zróżnicowania ze względu na poziom kosztów. Por. L. Goraj, *Polskie rolnictwo w UE*, Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, www.kpodr.pl (dostęp: 17.01.2011).

efekty skali. Poza tym, po uwzględnieniu wyższych dopłat bezpośrednich, jakie otrzymują tamtejsi rolnicy, okazuje się, że dochodowość produkcji rolnej jest istotnie wyższa od uzyskiwanej przez rolników w krajach takich jak Polska²⁸. Trzeba też uzmysłowić oponentom w UE, jakie uzyskują efekty z kreacji i przesunięcia wspólnotowego rynku. To nie tylko dodatkowe obroty na rynku rolnym²⁹, lecz także w pozostałych sektorach gospodarki, o czym często się zapomina.

Przechodząc do propozycji autorów w kwestii konwergencji dopłat, przedstawić można różne warianty rozwiązań (por. tabelę 1). Nawiązując do tak zwanego modelu tunelowego, który określa minimalną płatność na powierzchnię użytków rolnych w odniesieniu do przeciętnego poziomu dla całej Unii, przy utrzymaniu tej samej koperty finansowej – 43 mld euro rocznie. Zatem przy wariacie zakładającym minimalną płatność na poziomie 66% średniej unijnej krajami, które odniosłyby korzyść, byłyby Litwa, Estonia i Łotwa, a jedynym krajem z niższym wsparciem byłaby Malta. Pozostałe państwa otrzymywałyby taki sam poziom dopłat. Ten wariant nie jest z pewnością satysfakcjonujący dla Polski i innych krajów z relatywnie niską stawką płatności, choć powyżej dwóch trzecich przeciętnego poziomu. Dla wariantu „80% minimum” lista krajów, które odniosłyby korzyść, jest powiększona o Portugalię, Rumunię, Słowację i Bułgarię. Dla osiągnięcia tego celu konieczny byłby spadek płatności w wielu krajach, które otrzymują obecnie wyższe stawki dopłat, między innymi we Francji, w Niemczech, Danii, Holandii, Belgii i we Włoszech. Spadek ten byłby jednak niewielki (np. dla Niemiec i Francji ok. 10 euro/ha). Dla Polski oznaczałby on podobny poziom dopłat jak w 2013 r. i byłby gorszy od rozwiązania zaproponowanego przez Komisję Europejską.

²⁸ Ciekawe rezultaty przynosi porównanie poziomu dopłat otrzymywanych przez poszczególne kraje UE w relacji do poniesionych przez nie kosztów produkcji (w odniesieniu do średniej unijnej). Wskaźnik obliczony jako stosunek dopłat do kosztów wysoki jest w takich krajach, jak Malta, Cypr, Grecja, Belgia, Holandia, Włochy. Zastosowanie więc tego wskaźnika jako kryterium zrównania płatności skutkowałoby redukcją wsparcia w tych państwach. Natomiast zdecydowany wzrost transferów pieniężnych wystąpiłby na Łotwie, Litwie, Słowacji, w Estonii i Finlandii. Polska ze wskaźnikiem 0,88 (wg statystyki Eurostatu) również znajduje się w grupie państw, które mogłyby w tym przypadku skorzystać (pozostałe państwa to Rumunia, Czechy, Szwecja, Portugalia, Węgry). Por. A. Lapins, *Direct Payments – Distribution Criteria. Latvian Contribution* (presentation), konferencja wysokiego szczebla „Płatności bezpośrednie w ramach WPR 2020”, Warszawa, 16 czerwca 2011 r.

²⁹ W okresie pięciu lat członkostwa w UE (2004-2008) import produktów rolno-żywnościowych z krajów unijnych, w tym głównie ze „starych” państw członkowskich, do Polski wzrósł o 212%. Por. A. Kowalski, *Polski sektor żywnościowy 5 lat po akcesji* (prezentacja), IERiGŻ, Warszawa 2009.

Tabela 1

Zmiany stawek płatności bezpośrednich dla różnych modeli zrównania dopłat

Wyszczególnienie	Warianty zrównania dopłat – minimalny poziom płatności bezpośrednich na powierzchnię w relacji do przeciętnej płatności w UE			
	minimum 66%	minimum 80%	minimum 90%	100% – flat rate
Budżet płatności	43 mld euro	43 mld euro	43 mld euro	43 mld euro
Maksymalna płatność	792 euro/ha	768 euro/ha	720 euro/ha	266 euro/ha
Minimalna płatność	176 euro/ha	213 euro/ha	239 euro/ha	266 euro/ha
Średnia płatność	266 euro/ha	266 euro/ha	266 euro/ha	266 euro/ha
Effekt dla Polski	bez zmian	bez zmian	+ 24 euro/ha	+ 51 euro/ha

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Mottershead, *Allocation of Direct Payments*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, London 2011.

Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest wariant „90% minimum”, w którym Polska zwiększa swoją płatność na powierzchnię prawie o 25 euro. Ostatni wariant (tzw. *flat rate*) jest najbardziej korzystny dla większości nowych krajów członkowskich. Polska w tym systemie zyskuje około 50 euro/ha. Warto podkreślić, że ten model płatności w największym stopniu eliminuje zróżnicowanie stawek, wynikające z historycznych wielkości plonów referencyjnych, a przy tym jest najprostszy i najtańszy w obsłudze. Ma również swoje uzasadnienie, jeśli uznamy, że rolnictwo, jako dostawca dóbr publicznych, czyni to głównie przez użytkowanie ziemi, czyli właśnie obszar użytków rolnych w poszczególnych krajach powinien być kryterium alokacji kopert płatności bezpośrednich. Jest to jednak model trudny do zaakceptowania przez te państwa, które są płatnikami netto do budżetu UE (dwa największe z nich – Niemcy i Francja – tracą odpowiednio na wprowadzeniu tego wariantu 24% i 15% krajowej koperty przeznaczonej na dopłaty bezpośrednie³⁰).

Walka zatem toczy się o to, do jakiego poziomu uda się podnieść minimalny poziom dopłat. W świetle ostatnich propozycji Komisji Europejskiej (z października 2011 r.) wybrano rozwiązanie, w którym państwa

³⁰ Por. W. Poczta, *Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3.

o najniższych dopłatach (Łotwa, Estonia, Litwa, Rumunia) zyskują mniej aniżeli w wariantach 80% lub 90% minimum. W Polsce dopłaty zwiększą się z około 80% średniej unijnej obecnie do 83,5% w 2019 r. (po okresie *phasing-in*). Zdaniem autorów jest szansa, by w toku dyskusji konsensus ten poprawić tak, aby osiągnąć poziom 90% przeciętnej wielkości dopłat w UE (a być może nawet 95%). Polska zyskałaby wtedy około 25 euro/ha (lub więcej), a nie jak się proponuje obecnie – 8-9 euro/ha. W interesie Polski leży ponadto skrócenie okresu przejściowego (*phasing-in*) na dochodzenie do wyrównanych (jeśli nie równych) dopłat bezpośrednich. Czas ten może stać się elementem negocjacji przy określaniu stopnia konwergencji płatności.

W razie braku akceptacji postulowanego przez Polskę mechanizmu zrównania dopłat *flat rate* warto zastanowić się nad możliwością przesunięcia części funduszy z II do I filaru WPR. Poziom przesunięcia powinien być uzależniony od kwoty dopłat uzyskanych w trakcie negocjacji: jeśli na przykład stawka płatności miałyby wzrosnąć do 90% średniej unijnej, maksymalna alokacja wynosiłaby 10%, dla 95% średniej unijnej – 5% itp. (przy zachowaniu dobrowolności i elastyczności państw członkowskich). Powstaje natomiast pytanie o źródło pochodzenia środków pieniężnych z II filaru. Z pewnością nie powinny być to pieniądze przeznaczone na procesy modernizacyjne wsi, integrację łańcucha żywności czy też tworzenie miejsc pracy na wsi. Dodatkowe kwoty pochodzić mogą natomiast z dzisiejszego działania „Renty strukturalne”, którego nie będzie w przyszłej perspektywie finansowej³¹. Część środków uzyskać można by również z dzisiejszych płatności rolnośrodowiskowych, po zweryfikowaniu zasadności dopłat, na przykład liczby gatunków ptaków podlegających ochronie (stosunkowo liczny derkacz). Poza tym, jeśli w I filarze pojawi się obowiązkowy element „zazielenienia”, być może część obecnego wsparcia w ramach II filaru (programy rolnośrodowiskowe lub ONW) stanie się niepotrzebna. W końcu, pieniądze w ramach zarządzania ryzykiem, chociażby związane z instrumentem stabilizacji dochodów rolniczych, w pierwszych latach nowego budżetu, mogą zostać niewykorzystane (ze względu na dostosowania prawne i instytucjonalne) i zasilić I filar – płatności bezpośrednie w okresie *phasing-in*. W kontekście po-

³¹ W latach 2007-2013 na ten cel przeznaczono 1912 mln euro, co daje prawie 9% całej koperty płatności bezpośrednich dla Polski na lata 2014-2020. Por. *Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – dane na dzień 31 marca 2010 r.*, MRiRW, Warszawa 2011.

wyższych propozycji kluczowe jest utrzymanie dotychczasowej koperty dla Polski w II filarze WPR³².

Kolejną zmianą dotyczącą płatności bezpośrednich jest ograniczenie tego instrumentu do tak zwanych aktywnych rolników³³ – przyszły system ma zapewnić dotacje tylko czynnym zawodowo rolnikom. Zamierzeniem Komisji jest lepsze ukierunkowanie wsparcia i ograniczenie sytuacji, w której trafia ono do beneficjentów niezajmujących się produkcją rolną (tego typu przypadki spotykały się z krytyką ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego). Chodzi na przykład o właścicieli ziemi wykorzystywanej jako tereny lotnisk, pola golfowe, parki narodowe. Zaproponowana przez KE definicja aktywnego rolnika określa go jako osobę, której roczna kwota płatności bezpośrednich stanowi co najmniej 5% przychodów z działalności pozarolniczej lub prowadzi w gospodarstwie minimalną działalność rolniczą określoną przez państwo członkowskie, przy czym z definicji tej wyłączeni są rolnicy, którzy za poprzedni rok otrzymali dotacje niższe niż 5 tys. euro.

Sam pomysł wyeliminowania z systemu tak zwanych *sofa farmers*, zdaniem autorów, jest krokiem w dobrym kierunku, nie ma bowiem uzasadnienia finansowanie w ramach WPR osób niezwiązanych z rolnictwem. Trudności wynikają natomiast z faktu niedoprecyzowania definicji oraz trudności weryfikacji przychodów pozarolniczych, co może rodzić pokusę dalszych nadużyć. Dlatego proponuje się inne kryteria definiowania terminu „aktywny rolnik”. Głównym z nich powinien być fakt posiadania użytków rolnych i utrzymywania ich w dobrej kulturze rolnej, co wymaga zaangażowania określonych zasobów kapitału i pracy. Dodatkowym kryterium może być konieczność uzyskiwania minimalnych przychodów z działalności rolniczej³⁴, a nie – jak się zakłada – uwzględnienie działalności pozarolniczej³⁵. Termin „aktywny rolnik” może odnosić się

³² Niestety na szczycie Rady Europejskiej w lutym 2013 r. zmniejszono kwotę pieniędzy dla Polski w ramach II filaru na lata 2014-2020 w porównaniu z okresem 2007-2013 o ponad 3,5 mld euro.

³³ Po raz pierwszy termin „czynny zawodowo rolnik” (aktywny rolnik) pojawił się w komunikacie KE z 18 listopada 2010 r. (COM [201], 625). Termin ten znalazł się także w komunikacie KE z 29 czerwca 2011 r. „Budżet dla Europy 2020”.

³⁴ Kontrowersje budzi uwzględnienie dochodu z działalności rolniczej (lub jego udział w strukturze dochodów ogółem) jako minimalnego wymogu uzyskania dopłat, ponieważ w sytuacji złej koniunktury w rolnictwie może on być ujemny, co nie oznacza, że rolnik nie jest czynnym zawodowo producentem rolnym.

³⁵ Przykładowo, rolnik zajmujący się uprawą roślin lub chowem zwierząt może uzyskiwać jednocześnie wysokie przychody z działalności pozarolniczej, co wykluczy go z systemu dopłat bezpośrednich. Z drugiej strony małe gospodarstwo, które otrzymuje poniżej 5 tys. euro dopłat,

także do poziomu i rodzaju kwalifikacji, które są konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej, podobnie jak w wypadku wielu uregulowań prawnych w obrocie ziemią rolniczą³⁶. W końcu, bardziej poprawne byłoby zastosowanie podejścia przedmiotowego, które wykluczałoby z systemu dopłat wybrane grunty, a nie poszczególnych beneficjentów. Należy przy tym pamiętać, aby nowy system nie rodził zbyt wielu komplikacji i nie zwiększał kosztów administrowania. Ważne też, żeby pozostawić krajom członkowskim swobodę w wyborze danego kryterium ze względu na specyfikę sektora w poszczególnych państwach, a także trudności w wypracowaniu spójnej, jednej koncepcji.

Skoro zaś mowa o potencjalnych skutkach wprowadzenia tej definicji dla polskiego rolnictwa, to będą one niewielkie. Szacunkowa grupa gospodarstw, która mogłaby zostać objęta nowym terminem, wynosi ponad 109 tys.³⁷ na 1362,3 tys. podmiotów kwalifikujących się do systemu płatności bezpośrednich (w 2010 r.), co stanowi 8% (choć trzeba podkreślić, że podmioty te gospodarują na powierzchni 6,38 mln ha użytków rolnych (tj. 46% ogółu użytków rolnych w Polsce). Poza tym według danych GUS-u gospodarstw prowadzących działalność inną niż rolnicza w skali kraju jest zaledwie 2,9%, a tych otrzymujących powyżej 5000 euro dopłat rocznie – około 5,6 tys.³⁸ Stąd skala ewentualnych wykluczeń z systemu będzie niewielka.

4. Rozwiązania w zakresie interwencji rynkowej

W zakresie interwencji rynkowej przewiduje się kontynuację dotychczasowych działań i ich uzupełnienie o mechanizmy reagujące w sposób efektywny na sytuacje kryzysowe. Utrzymana zostanie „siatka bezpieczeństwa”, przy czym zwiększy się ilość produktów objętych interwencją. Dodatkowe środki na walkę ze skutkami zawirowań na rynku żywności

w ogóle nie zajmuje się działalnością rolniczą, istnieć będzie w systemie. Widać zatem, że opracowana przez KE definicja może być sprzeczna z celami przyjętego przez Komisję uregulowania.

³⁶ Z. Giersz, A. Poślednik, *Definicja aktywnego rolnika w propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej – próba oceny z polskiej perspektywy*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 3-4.

³⁷ Przyjmując, że standardowa kontrola dotyczy 5% gospodarstw, byłaby ona prowadzona w grupie ok. 5,5 tys. gospodarstw.

³⁸ *Charakterystyka gospodarstw rolnych. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2012, s. 314.

(3,9 mld euro) pochodzić mają ze specjalnie utworzonej rezerwy kryzysowej w ramach wieloletnich ram finansowania. Zwiększone zostanie dofinansowanie na programy „Owoce w szkole” i „Mleko w szkole”. W celu poprawy pozycji producenta rolnego w łańcuchu żywnościowym ułatwione mają być procedury rejestracji grup producenckich i organizacji międzybranżowych, a także dostęp do funduszy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁹.

Ogólna ocena zaproponowanych rozwiązań jest pozytywna, cieszy przede wszystkim utrzymanie, a nawet rozszerzenie zakresu interwencji. Trwałe odejście od prawnych możliwości wspierania i stabilizacji cen rolnych uzasadnione byłoby przy sprzyjających warunkach rynkowych, to jest względnej stabilności dochodów rolniczych i sytuacji podaży-popytu, a takich trudno oczekiwać. Nowa „siatka bezpieczeństwa” ma być bardziej zorientowana rynkowo, chronić producentów przed stratami i być zaadresowana bezpośrednio do producenta. Rynkowe deregulacje nie zapewnią bowiem bezpieczeństwa żywnościowego, a mogą spowodować jeszcze większy wzrost importu towarów rolnych do krajów Unii Europejskiej⁴⁰.

Co do szczegółów kontrowersje budzi proponowana przez Komisję likwidacja kwot produkcji cukru i mleka, bez mechanizmów osłonowych. Zdaniem autorów w sektorze cukru narzędzie to mogłoby w dalszym ciągu skutecznie stabilizować rynek, pod warunkiem dostosowania kwot do aktualnych potrzeb UE. Chodzi o to, aby nie powielać błędów, jakie popełniono w trakcie opracowywania i wdrażania reformy tego rynku w latach 2005-2006. Wskutek reformy UE z eksportera cukru stała się importerem surowca⁴¹. Z kolei w odniesieniu do mleka dotychczasowe procesy restrukturyzacji branży powinny zapewnić ułatwić dostosowanie się do nowych warunków rynkowych producentom i przetwórcom surowca. Zresztą obawy o znaczący wzrost produkcji mleka po likwidacji mechanizmu kwotowania, co miałyby się wiązać z dużym spadkiem cen, wydają się przesadzone⁴².

³⁹ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Common Organization of the Markets in Agricultural Products (Single CMO Regulation)*, COM (2011), 626, final/2, European Commission, Brussels 2011, s. 6-8.

⁴⁰ A. Czyżewski, S. Stepień, *Zmiany mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 442.

⁴¹ W roku obrotowym 2011/2012 łączny import cukru do krajów UE wyniósł 2530 tys. ton, eksport stanowił 1615 tys. ton, co daje deficyt w handlu rzędu 915 tys. ton. Por. Sugar Trade Statistics. European Commission, Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets, Brussels 2012.

⁴² Wg raportu *Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime – Regional Analysis of the Milk production in the EU* (2009, s. 37-70), w wyniku zniesienia kwot produkcja

W roku gospodarczym 2010/2011 stopień niewykorzystania kwot w UE wyniósł średnio 7%, a w roku gospodarczym 2014/2015, według szacunków KE, ma on wzrosnąć do 9%⁴³, co oznacza ograniczony wpływ proponowanych zmian na sytuację rynku mleka po 2015 r.⁴⁴ Co więcej, w dłuższej perspektywie prognozy dla sektora są korzystne ze względu na wzrostową tendencję konsumpcji mleka w skali globalnej (wzrost liczby ludności i zamożności państw rozwijających się). Taka sytuacja sprzyjać będzie zwiększaniu się cen surowca, co powinno zrekompensować ewentualne negatywne konsekwencje likwidacji kwot mlecznych. Zagrożeniem mogą być natomiast częstsze niż w przeszłości wahania cen, co wymaga raczej stworzenia instrumentów stabilizacji dochodów, aniżeli limitowania podaży. Zwraca się także uwagę na problemy społeczne i środowiskowe związane z koncentracją produkcji w pewnych regionach, konkurencyjnych z punktu widzenia efektywności gospodarowania (korzystne warunki naturalne, niższe koszty działalności). Jak twierdzą W. Guba i J. Dąbrowski: „istnieje sprzeczność pomiędzy presją rynkową (ekonomiczną) wymuszającą tę koncentrację, a rozbudowanym systemem wymogów i zachęt wpisanych w propozycje legislacyjne KE [...], które są podporządkowane celowi zrównoważonego rozwoju i realizacji celów środowiskowych”⁴⁵. Dlatego deregulacja rynku mleka wymagać będzie uruchomienia mechanizmów osłonowych dla tak zwanych regionów problemowych, zagrożonych wyludnieniem oraz gwarantujących spełnienie norm środowiskowych na obszarach o wyższej koncentracji produkcji.

Co do pozostałych sektorów zasadne jest urealnienie poziomu cen referencyjnych jako podstawy do uruchomienia interwencji ze względu na długoletnią tendencję wzrostu cen żywności⁴⁶. W przeciwnym razie nie będzie ona spełniać swojego założenia. Warto przy tym rozważyć możli-

mleka w UE-27 wzrosło przeciętnie o 4,4%, a ceny obniża się o 10%. Dla Polski przewiduje się wzrost produkcji o 4,7%, przy spadku cen o 9,3%.

⁴³ *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2011-2020*, European Commission, DG Agri, Brussels 2011.

⁴⁴ W tym roku mają zostać zlikwidowane kwoty mleczne.

⁴⁵ W. Guba, J. Dąbrowski, *Deregulacja rynku mleka w Unii Europejskiej – skutki i zalecenia dla Polski*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G – Ekonomia Rolnictwa” 2012, nr 99 (z. 1), s. 41.

⁴⁶ Światowy indeks cen żywności FAO (Food Price Index) wzrósł na przestrzeni lat 2000-2012 z poziomu 90 do 213 (sierpień 2012). Indeks cen żywności FAO liczony jest jako średnia ważona cen pięciu grup produktów: mięsa, zbóż, mleka, cukru i oleju, gdzie wagą jest udział danego produktu w światowym eksporcie. Por. *World Food Situation: FAO Food Price Index*, www.fao.org (dostęp: 10.09.2012).

wość ustalania ceny referencyjnej nie tylko na podstawie cen rynkowych, lecz także ich relację do cen środków produkcji, relacja ta bowiem wyznacza opłacalność upraw i chowu. W interesie Polski leży ponadto rozszerzenie grupy produktów objętych interwencją publiczną o wieprzowinę (do tej pory w sektorze tym stosuje się dopłaty do prywatnego przechowywania), szczególnie w sytuacji trwającego od kilku lat kryzysu w tym sektorze⁴⁷. Wreszcie, w celu łagodzenia zakłóceń na rynku unijnym konieczne jest skuteczne wspieranie eksportu surowców rolnych, w dopuszczonym przez porozumienia międzynarodowe zakresie. Refundacje do eksportu można zastąpić innymi mechanizmami wspierającymi wywóz towaru (np. kredytami eksportowymi, narzędziami promocji czy też poprzez etykietowanie produktów unijnych). Pozytywnie też należy odnieść się do pomysłu utworzenia specjalnych funduszy i środków nadzwyczajnych na wypadek wystąpienia zakłóceń w sektorze rolnym w UE (chodzi m.in. o ryzyko wystąpienia chorób zwierzęcych, utraty zaufania konsumentów, pomoc najbardziej potrzebującym, skutki procesu globalizacji⁴⁸). W warunkach dynamicznie zmieniającej się koniunktury i coraz nowych zagrożeń tego typu środki odgrywać będą znaczącą rolę.

5. Polityka rozwoju obszarów wiejskich

Budżet UE na lata 2014-2020 nie przewiduje zwiększenia funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w ramach programu PROW). Jest to kwota 101,2 mld euro (z 435,5 mld euro ogółem), co stanowi niemal jedną czwartą środków ogółem na WPR. Tym samym odchodzi się od wzmacniania finansowego II filaru, co było elementem dotychczasowych reform WPR (Polsce pomagało to do pewnego stopnia zniwelować różnice w poziomie dopłat bezpośrednich). Szkoda, że kryzys gospodarczy w UE stał się pretekstem do oszczędności właśnie w tym obszarze. Zauważyć trzeba przecież, że w tworzeniu dochodów gospodarstw rolnych coraz większe znaczenie odgrywają źródła pozarolnicze, a ich funkcjono-

⁴⁷ Na koniec marca 2012 r. pogłowie trzody chlewnej w Polsce kształtowało się na poziomie 11,48 mln szt. (wobec niespełna 19 mln szt. w latach 2005-2006), co oznacza 40-procentowy spadek liczby zwierząt. Por. *Pogłowie trzody chlewnej według stanu w końcu marca 2012 roku*, GUS, Warszawa 2012.

⁴⁸ R. Lawandowski-Lepak, *Komentarz do propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej w zakresie rynków rolnych po 2013 r.*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 5-7.

wanie uzależnione jest nie tylko od poziomu produkcji rolnej, lecz także od warunków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych obszarów wiejskich. Argumentem na rzecz wsparcia w ramach II filaru jest także to, że fundusze wydawane są na ściśle wyznaczony cel, co ułatwia realizację określonego programu rozwoju sektora rolnego i osiąganie nowych wyzwań⁴⁹. Zamiast tego kładzie się nacisk na dodatkowe pieniądze, które pochodzą z funduszy: regionalnego, społecznego, spójności i rybołówstwa, poprzez większą komplementarność II filaru z innymi działaniami UE⁵⁰.

Z kolei atutem nowej polityki na rzecz wsi ma być jej elastyczność, państwa członkowskie ustalać będą własne cele w ramach strategii UE. Wobec powyższego znika sztywny podział na osie (poza osią czwartą – Leader), a w ich miejsce ustala się obszary priorytetowe⁵¹. Jednocześnie zachowana zostaje formuła programów wieloletnich, współfinansowanych ze środków krajowych. Komisja Europejska nie określiła jak dotąd końcowego podziału środków w ramach II filaru między państwa członkowskie, zastrzegła tylko, że „zmiany w redystrybucji kopert narodowych będą niewielkie i uwzględnią bardziej obiektywne kryteria”⁵². Należy żywić nadzieję, że narodowe interesy poszczególnych państw członkowskich nie przeważą nad zasadą solidarności finansowej polityki unijnej i polskie rolnictwo otrzyma przynajmniej tyle środków na II filar, ile uzyskało w latach 2007-2013. Argumentem za może być fakt, iż Polska należy do liderów w wykorzystaniu unijnych dotacji.

W nowej perspektywie finansowej znika mechanizm obowiązkowej modulacji (procentowej obniżki dopłat dla większych gospodarstw), który zasiliał II filar WPR. Co prawda istnieje zapis pozwalający przesunąć do 10% środków z dopłat bezpośrednich na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jednak nie gwarantuje on automatycznie takiej alokacji pie-

⁴⁹ Por. A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, „Ekonomista” 2011, nr 1.

⁵⁰ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, COM (2011), 627, final/2, European Commission, Brussels 2011, s. 7.

⁵¹ W nowej perspektywie finansowej zniknąć mają niektóre programy realizowane w latach 2007-2013, takie jak renty strukturalne czy premie za zalesianie. Program rolno-środowiskowy rozszerzony zostaje o element klimatyczny. Z kolei pojawić się mają nowe narzędzia zarządzania ryzykiem, obejmujące ubezpieczenia, fundusze wzajemne oraz instrumenty stabilizacji dochodów rolniczych. W sumie wszystkich działań w ramach PROW ma być około dwudziestu, przy czterdziestu funkcjonujących w latach 2007-2013.

⁵² *The CAP Reform – An Explanation of the Main Elements*, MEMO/11/685, European Commission, Brussels 2011.

niędzy⁵³, a poza tym trudno oczekiwać tego mechanizmu w krajach, dla których utrzymane zostaną niższe stawki płatności bezpośrednich. Co więcej, dla niektórych państw (dla których poziom dopłat bezpośrednich na ha użytków rolnych jest niższy niż 90% średniej unijnej) przewidziano możliwość redystrybucji funduszy z II do I filaru (do 5%). Zaproponowane wyżej zmiany idą zatem w kierunku względnego wzmocnienia I filaru WPR i oznaczają spowolnienie procesów restrukturyzacji wsi i rzeczywistych prorozwojowych działań. W polskim rolnictwie kwestia ta jest szczególnie ważna z powodu roli obszarów wiejskich w rozwoju ekonomicznym i społecznym jej mieszkańców. Co prawda likwidację mechanizmu modulacji może w pewnym stopniu zastąpić wprowadzenie limitu płatności na gospodarstwo (tzw. *capping*)⁵⁴, jednakże autorzy mają duże wątpliwości co do zrównoważenia wpływów z tego tytułu. Tym bardziej że zakłada się możliwość zaliczenia kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników najemnych w gospodarstwie jako elementu wyłączonego z redukcji dopłat. Oznacza to, że próg, od którego płatności miałyby zostać obniżane lub całkowicie zredukowane, może znacznie wzrosnąć. Sam mechanizm *capping* oceniany jest natomiast pozytywnie. Sugeruje się jednak, aby z mechanizmu wyłączony był komponent środowiskowy. Działania na rzecz poprawy środowiska naturalnego nie powinny bowiem podlegać dodatkowym restrykcjom.

Natomiast w kwestii interesów polskiego rolnictwa, jeśli wziąć pod uwagę, że kwotowo w nowej perspektywie budżetowej WPR dominuje wsparcie prorównościowe (płatności obszarowe) i proekologiczne, należałoby dokonać jak najwięcej przesunięć z I do II filaru na modernizację i wsparcie inwestycji produkcyjnych gospodarstw rolnych w Polsce, a w drugiej kolejności na programy stymulujące integrację poziomą w rolnictwie i tworzenie grup producentów rolnych, w celu wzmocnienia pozycji sektora rolnego w łańcuchu żywnościowym, ale nie bardziej niż na poziomie realnego wykorzystania tych środków w PROW 2007-2013⁵⁵.

⁵³ Nie rozstrzygnięta jest kwestia, czy środki finansowe przenoszone z I do II filaru będą objęte krajowym współfinansowaniem, czy też będą mogły być wykorzystane bez tego wymogu.

⁵⁴ Limit ten ma wynosić 300 tys. euro rocznie na gospodarstwo. Dodatkowa redukcja dla podmiotów otrzymujących w przedziale 150-200 tys. euro = 20%, 200-250 tys. = 40%, 250-300 tys. euro = 70%.

⁵⁵ Por. B. Czyżewski, S. Stępień, *Rozwój regionów wiejskich w Polsce w świetle zmian WPR po 2013 roku – ocena makro i mezoekonomiczna*, w: K. Pająk, T. Róžański (red.), *Determinanty rozwoju regionów w Europie: społeczeństwo, gospodarka, turystyka*, Wyd. Poli Druk, Poznań 2012, s. 38-50.

Ważne jest także kontynuowanie działań w zakresie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz różnicowania w kierunku działalności nierolniczej, ze względu na duże zainteresowanie tymi działaniami w perspektywie finansowej 2007-2013. Wsparcie prowadzenia przez rolników dodatkowej działalności gospodarczej przyczyni się do wzmocnienia procesów modernizacyjnych na wsi i powstawania tam nowych miejsc pracy.

6. Podsumowanie

Po kilku latach rozmów i konsultacji różnych środowisk kompromis w sprawie kształtu WPR w latach 2014-2020 jest bliski osiągnięcia, choć nie zadowoli on z pewnością wszystkich państw członkowskich. Są też obszary, dla których występują duże rozbieżności stanowisk i konieczne jest szybkie wypracowanie wspólnych rozwiązań. Poniżej zaprezentowano stan zaawansowania negocjacji na koniec czerwca 2012 r. (tj. na zakończenie duńskiej prezydencji w UE⁵⁶). Biorąc pod uwagę najważniejsze elementy reformy oraz oceniając je z punktu widzenia interesów polskiego rolnictwa, można przedstawić następujące wnioski (por. tabelę 2):

- występuje powszechna zgoda co do konwergencji dopłat bezpośrednich, chociaż skala wyrównania wsparcia jest zdecydowanie za niska i utrwała występujące dysproporcje; korzystne dla Polski byłoby też pozostawienie systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS) po 2013 r., ale szanse na to są niewielkie;
- większość państw członkowskich opowiada się za specjalnym systemem dopłat bezpośrednich dla młodych rolników i małych gospodarstw, przy czym miałyby to być systemy dobrowolne (a nie obowiązkowe, jak proponowała wcześniej KE), pozostawiające krajom decyzję w sprawie uruchomienia mechanizmu i jego organizacji stosownie do ich potrzeb. Dla Polski rozwiązania te są ważne ze względu na strukturę wiekową i agrarną w rolnictwie, choć źródłem wsparcia mogłby być II filar;
- kraje UE akceptują zasadę, zgodnie z którą wsparcie ma trafiać tylko do czynnych zawodowo rolników. Nie ma natomiast ostatecznie wypracowanej koncepcji definicji „czynnego zawodowo rolnika”, choć podkreśla się konieczność skupienia uwagi na gruntach, a nie na wnioskodawcach. Bliski kompromis jest także w kwestii ograniczenia

⁵⁶ *Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

dopłat dla największych gospodarstw. W przypadku Polski nie ma sprzeciwu co do tego rozwiązania, gdyż potencjalnie oddziaływanie instrumentu jest niskie;

Tabela 2
Obszary zbieżności i rozbieżności państw UE w zakresie propozycji reform WPR

Obszary reformy WPR, dla których porozumienie jest bliskie:
1. Stopniowa, rozłożona w czasie konwergencja płatności bezpośrednich. 2. Dobrowolny system dopłat bezpośrednich dla młodych rolników i małych gospodarstw rolnych. 3. Wsparcie tylko dla rolników czynnych zawodowo (tzw. aktywnych rolników). 4. Ograniczenie wsparcia dla największych gospodarstw. 5. „Ekologizacja” płatności bezpośrednich. 6. Pozostawienie siatki bezpieczeństwa jako instrumentu zarządzania rynkiem, rozszerzenie interwencji na inne produkty, ustanowienie rezerwy kryzysowej. 7. Przyjęcie priorytetów dla II filaru WPR: ochrona klimatu, zarządzanie ryzykiem, innowacje, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.
Obszary reformy WPR, dla których brak porozumienia:
1. Skala wyrównania dopłat bezpośrednich. 2. Kryteria definicji pojęcia „rolnik czynny zawodowo”. 3. Dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją. 4. Kryteria „ekologizacji” dopłat bezpośrednich. 5. Refundacje wywozowe dla produktów rolnych; kwoty produkcji dla cukru i mleka. 6. Dystrybucja środków pieniężnych w ramach II filaru.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Reforma WPR: Sprawozdanie prezydencji z postępu prac*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2012.

– rozbieżne opinie występują w zakresie dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją, zarówno w zakresie listy produktów nim objętych, jak i maksymalnej kwoty wsparcia. Dla Polski jednym z priorytetów w tym obszarze jest włączenie tytoniu do grupy produktów objętych wsparciem;

– państwa unijne opowiadają się za „zielonym” komponentem płatności bezpośredniej (choć niektóre chcą pułapu niższego niż 30%), przy czym podkreślają konieczność przyjęcia elastycznego i oszczędnego podejścia, aby uzyskać jak największe korzyści dla środowiska przy zacho-

waniu rentowności ekonomicznej gospodarstw rolnych i bez zwiększania obciążeń administracyjnych. Zdaniem autorów cele te można osiągnąć przy istniejących obecnie instrumentach (*cross compliance*, płatności rolno-środowiskowe), a wprowadzanie dodatkowych wymogów obniża konkurencyjność rolnictwa i powoduje wzrost obciążeń biurokratycznych. Poza tym, jeśli mechanizm zostanie wprowadzony, to poziom wsparcia z tego tytułu powinien być równy dla wszystkich państw UE, a nie obliczany jako odsetek krajowego pułapu dopłat bezpośrednich, co deprecjuje kraje o niższych płatnościach na ha użytków rolnych;

- w zakresie zarządzania rynkiem panuje zgoda co do pozostawienia siatki bezpieczeństwa, rozszerzenia interwencji na inne produkty, utworzenia rezerwy na wypadek kryzysu na rynku rolnym oraz dobrowolnego (a nie obowiązkowego, jak zakłada KE) uznania organizacji producentów i międzybranżowych we wszystkich sektorach. Nie ma natomiast porozumienia w sprawie refundacji wywozowych dla produktów rolnych oraz kwot produkcji w sektorze cukru i mleka. Zdaniem autorów korzystne dla polskiego rolnictwa byłoby utrzymanie wsparcia w eksporcie surowców rolnych, a także pozostawienie kwot cukru⁵⁷ (w razie zniesienia kwot mlecznych polscy producenci surowca powinni sprostać nowym uwarunkowaniom rynkowym). Zasadne jest ponadto objęcie systemem cen interwencyjnych mięsa wieprzowego z powodu trwającego od kilku lat kryzys w branży;

- nie ma porozumienia w kwestii podziału środków pieniężnych w ramach II filaru WPR. Zwraca się uwagę na brak informacji o obiektywnych kryteriach dystrybucji, powiązanych z celami rozwoju obszarów wiejskich. W interesie Polski leży, aby poziom finansowania w programie rozwoju obszarów wiejskich utrzymać przynajmniej na poziomie z lat 2007-2013;

- co do priorytetów II filaru WPR kraje UE zgodnie uznają, że powinny być to: ochrona klimatu, zarządzanie ryzykiem, innowacje, wsparcie obszarów cennych przyrodniczo. Z punktu widzenia polskiego sektora rolnego w dalszym ciągu powinno dążyć się do relatywnie dużego wykorzystania środków na cele związane z modernizacją gospodarstw rolnych, w celu zwiększenia potencjału produkcyjnego i konkurencyjności wobec pozostałych państw UE.

⁵⁷ Osiągnięcie tego celu jest bliskie dzięki poparciu dwóch najbardziej wpływowych krajów – Niemiec i Francji, które są jednocześnie największymi producentami surowca w UE.

Zaprezentowane powyżej konkluzje wskazują, że choć zbliża się końcowy termin uchwalania budżetu i propozycji reformy WPR, wiele kwestii wymaga jeszcze rozwiązania. Ostateczne wyniki negocjacji pokażą, czy WPR będzie miała szansę kontynuować swoje działania i spełniać pozytywną rolę w procesie integracji europejskiej.

COMMON AGRICULTURAL POLICY – PAST EXPERIENCES AND THE FUTURE

S u m m a r y

The negotiations on the shape of the Common Agricultural Policy (CAP) for the period after 2013 have entered into a decisive phase. The Danish presidency in the EU, which ended in June 2012, summed up the outcome of the up till then consultations, the effect of which is contained in a report on the CAP in the new programming period. The report refers to the changes proposed by the European Commission and presents the convergence as well as divergence zones among EU member states in respect of the proposed individual solutions.

The aim of the paper was to assess the proposals presented in the draft amendment paper in the context of the Polish agricultural sector's interests in three areas that the authors view as most important: direct payments, market investments and rural areas development policy. In the authors' opinion this is a very complex and, in many aspects, disputable issue. Concessions to be made by every member state seem indispensable. A detailed analysis of the report and the document prepared by the EC show that although there are many beneficial provisions for Polish agriculture, there are also ones that may have a negative impact on the development of that sector.

POLITICA AGRICOLA COMUNE – ESPERIENZE E FUTURO

R a s s u n t o

I negoziati sull'assetto della politica agricola comune dopo il 2013 stanno assumendo una fase decisiva. Giunta al termine nel mese di giugno del 2012 la presidenza danese ha fatto il punto sui negoziati finora in corso. Il risultato dei lavori è un rapporto sulla PAC per il nuovo periodo di programmazione, il quale si riferisce ai cambiamenti presentati dalla Commissione europea e il quale mostra le aree di convergenza e di divergenza tra i Paesi dell'Ue in materia di singole soluzioni.

Lo scopo dell'articolo è di valutare le proposte contenute nel progetto di riforma nel contesto degli interessi del settore agricolo in Polonia, su tre, i più importanti secondo gli autori, piani: pagamenti diretti, interventi sul mercato e politiche per lo sviluppo rurale. Secondo gli autori, la questione della futura politica agricola comune è estremamente importante, ma è anche una questione complessa e, sotto vari aspetti, discutibile. Non si può negare che le concessioni da parte di tutti gli Stati dell'Ue siano indispensabili. L'analisi dettagliata del

ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

Ochrona kwalifikowanych nazw geograficznych Propozycje interpretacyjne prezentowane w Hiszpanii i Unii Europejskiej*

1. Wstęp

Jak wiadomo, kwalifikowane nazwy geograficzne korzystają od lat dziewięćdziesiątych ze zharmonizowanego systemu ochrony na szczeblu wspólnotowym, którego główna cecha polega na przyznaniu prawa wyłącznego, działającego – ogólnie mówiąc – „równolegle” z prawem wynikającym z zarejestrowania znaku towarowego. Tak więc ten system ochrony o charakterze wspólnotowym, bynajmniej nie realizowany tylko i wyłącznie za pomocą środków właściwych dla nieuczciwej konkurencji, opiera się na przyznaniu grupie przedsiębiorców, którzy zainicjowali i uzyskali przyznanie przez organ administracji chronionej nazwy pochodzenia lub chronionego oznaczenia geograficznego, nie tylko monopolu na korzystanie z konkretnej nazwy geograficznej, lecz także praw wyłącznych, które umożliwiają zareagowanie na dowolne bezprawne korzystanie ze wspomnianej nazwy.

W ten sposób zostają zagwarantowane dwie główne funkcje powierzone tym tytułom prawnym z zakresu prawa przemysłowego, a mianowicie: wyróżnienie produktów pochodzących z określonego miejsca względem innych, o odmiennym pochodzeniu geograficznym, a także gwarancja określonej jakości wynikającej z tego pochodzenia.

* Tytuł oryginalny: *La tutela de las denominaciones geográficas protegidas ante supuestos de uso evocative. Propuestas defendidas en España y la Unión Europea* (tłumaczenie: Anna Staniewska). Autor artykułu dziękuje Hiszpańskiemu Urzędowi Patentów i Znaków Towarowych za umożliwienie wzbogacenia ostatecznej treści pracy.

Jednakże porównanie uprawnień nadanych w wyniku przyznania chronionej nazwy geograficznej przez organ administracji z uprawnieniami wynikającymi z dokonania wpisu znaku towarowego ujawnia, że prawa wyłączne nie mają takiego samego zakresu ani – co ważniejsze – nie korzystają z takiego samego poziomu ochrony. Tutaj leży przyczyna wcześniejszego ujęcia w cudzysłów określenia równoległe, gdyż poza nazwą i samą strukturą nie jest możliwe porównanie obu uprawnień. Wobec technicznego charakteru regulacji praw wyłącznych związanych ze znakiem towarowym, w których składające się nań parametry są ostro zdefiniowane, regulacja prawa wyłącznego przyznanego chronionym nazwom geograficznym jest w każdym razie uboższa.

Z jednej strony ta sytuacja normatywna w dziedzinie kwalifikowanych nazw geograficznych poniekąd uzasadnia stałe odwoływanie się do wytycznych interpretacyjnych stosowanych w dziedzinie znaków wyróżniających, gdyż ich lepsza regulacja prawna i bogate orzecznictwo pozwalają nie tylko przewyższać niedostatki tego szczególnego systemu prawnego, lecz także ułatwić interpretację organowi administracyjnemu lub sądowiczemu powołanemu do jego stosowania. Niestety, jak to niżej zostanie pokazane, przekładalność tych wytycznych interpretacyjnych nie jest pełna i dochodzi do rozstrzygnięć burzących tradycyjnie utrzymywane koncepcje prawne w dziedzinie znaków wyróżniających.

Z drugiej strony owa sytuacja normatywna również uzasadnia bardzo rozpowszechnioną w dziedzinie kwalifikowanych nazw geograficznych praktykę, polegającą na składaniu w odniesieniu do ich nazwy wniosku o znak towarowy lub nazwę handlową, ponieważ w ten sposób uzyskuje się większą ochronę. Dzieje się tak z dwóch przyczyn. Po pierwsze, ponieważ do ochrony właściwej dla nazw geograficznych dołącza ochrona wywiedziona ze środków związanych ze znakiem towarowym. Rzeczywiście od tego momentu struktura promocyjna, kontrolna i ochronna związana z chronioną nazwą geograficzną może spełnić przesłanki albo prawa wyłącznego o charakterze szczególnym, albo związanego ze znakiem towarowym. Po drugie, ta większa ochrona wywodzi się z sytuacji faktycznie weryfikowalnej na rynku i wskazuje na lepszą znajomość prawa znaków handlowych.

W dalszej kolejności zostaną poruszone kontrowersyjne zagadnienia zawarte w systemie prawnym chronionych nazw geograficznych, a mianowicie wykładnia pojęcia „przywołanie”, które pojawia się jako autonomiczne zachowanie zabronione przez regulację prawną. W tym celu dalsze rozważania będą dotyczyć ochrony kwalifikowanych nazw geograficznych,

a następnie przepisu wspólnotowego mającego zdefiniować *ius excludendi alios* w odniesieniu do tych uprawnień o charakterze kolektywnym z zakresu prawa przemysłowego. Dzięki temu będzie możliwe ustalenie, która z wykładni okaże się bardziej korzystna z punktu widzenia ochrony chronionych nazw geograficznych.

2. Rozważania wstępne dotyczące wspólnotowej ochrony kwalifikowanych nazw geograficznych

Jak to zostało już wspomniane, prawodawca wspólnotowy udzielił nazwom geograficznym silnej ochrony o charakterze szczególnym, która polega na przyznaniu prawa wyłącznego kolektywowi prawowitych użytkowników, uzależnionego – z wyjątkiem tak zwanej przejściowej ochrony krajowej – od dokonania ważnego wpisu do rejestru utworzonego w tym celu w ramach Komisji Europejskiej¹. W istocie w ten sam sposób jak w dziedzinie znaków towarowych wpis nazwy geograficznej implikuje przypisanie prawa wyłącznego na rzecz wspomnianego kolektywu, który zainicjował (i uzyskał) dostęp do rejestru nazw geograficznych, a jego struktura, kształtowana przez dwa aspekty (pozytywny i negatywny), jest ukierunkowana na zagwarantowanie w każdym przypadku przestrzegania dwóch istotnych funkcji obrotu gospodarczego, to jest funkcji wyróżnienia i funkcji zagwarantowania jakości produktów.

Należy także wskazać, że podczas gdy aspekt pozytywny (*ius utendi*) lub monopol na użytkowanie umożliwia skuteczność obu funkcji w obrocie gospodarczym, aspekt negatywny (*ius excludendi alios*) lub prawo do wykluczenia jest ukierunkowane na uniknięcie pozbawienia tego prawa poprzez określone bezprawne zachowanie możliwe do zweryfikowania w obrocie gospodarczym przez osoby trzecie, należące lub nienależące do wspomnianego kolektywu².

Ponieważ *ius excludendi alios*, przysługujące chronionym oznaczeniom geograficznym, będzie przedmiotem analizy w kolejnym punkcie, interesujące wydaje się w tym miejscu dokonanie kilku obserwacji doty-

¹ Szerzej zob. A. Martínez Gutiérrez, *Tutela comunitaria de las denominaciones geográficas protegidas en el Reglamento (CE) núm. 510/2006. Especial referencia a los conflictos con otros signos distintivos*, Barcelona 2008.

² Tak argumentuje D. Sarti, *Regolamento CE n. 510/06 sulle denominazioni d'origine*, w: P. Marchetti, L. C. Ubertazzi, *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, wyd. 4, Padova 2007, s. 1035.

czących aspektu pozytywnego tego uprawnienia przyznanego konkretnemu kolektywowi podmiotów gospodarczych. Otóż według art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 510/2006 „[n]azwa zarejestrowana zgodnie z niniejszym rozporządzeniem może być używana przez każdy podmiot wprowadzający do obrotu produkty rolne lub środki spożywcze, które są zgodne z daną specyfikacją produktu”.

O ile jednak przysługiwanie *ius utendi* jest określone niezmiernie szeroko, uważna lektura przytoczonego przepisu umożliwia wskazanie dwóch elementów, które ograniczają jego zakres.

Należy zauważyć, że uznanie monopolu na używanie nazwy przysługującego „każdemu podmiotowi wprowadzającemu do obrotu produkty rolne lub środki spożywcze” oznaczałoby niezrozumiały zakaz korzystania z nazwy geograficznej podmiotom, które prowadzą swą działalność gospodarczą w innych fazach procesu produkcji (a w każdym razie wcześniejszych od wymienionej fazy, np. produkcji, przetwarzania i przygotowywania). Chodzi tu więc o nieuzasadnione ograniczenie zakresu zastosowania przepisu, które – oczywiście – nie mieści się w charakterystyce definiującej chronione nazwy geograficzne. Z tego względu, moim zdaniem, należałoby przezwyciężyć ten niefortunny błąd za pomocą interpretacji systemowej powołanego przepisu wraz z definicjami uprawnień do ochrony wymienionymi w art. 2 ust. 1 pkt a) i b) rozporządzenia (WE) nr 510/2006. W ten sposób proponowana egzegeza zrekompensowałaby wspomniany brak przez rozszerzenie wyrażenia „wprowadzający do obrotu” na wszystkie fazy produkcji objęte specyfikacją produktu w ramach danej nazwy geograficznej.

Oprócz tego uważna lektura powołanego wyżej przepisu prowadzi do wniosku, że wyłączenie korzystanie z przyznanej i wpisanej nazwy geograficznej jest uzależnione od jednego całkowicie uzasadnionego warunku, a mianowicie: od przestrzegania wymogów przewidzianych w konkretnej specyfikacji produktu dotyczącej produkcji, przygotowywania i wprowadzania do obrotu produktów wyróżnionych konkretną nazwą geograficzną. Wymagając, aby produkty rolne lub środki spożywcze były „zgodne z daną specyfikacją produktu”, prawodawca wspólnotowy daje wyraz spełniania przez nazwy geograficzne dwóch wcześniej wskazanych funkcji, które stanowią, moim zdaniem, zaadaptowaną wersję funkcji pełnionych przez znaki wyróżniające na rynku.

Dlatego warto zbadać, w jaki sposób monopol na uprawnione użytkowanie na powyższych zasadach nazwy geograficznej przysługujący jej użytkownikom sprawia, że jawi się ona jako instrument wyróżniający

o charakterze kolektywnym, który umożliwia identyfikację i wyróżnienie pewnych produktów co do pochodzenia z określonej lokalizacji geograficznej, których cechy charakterystyczne objawiają się w sposób jednolity i podlegają w miarę upływu czasu stałej certyfikacji.

3. Przybliżenie aspektu negatywnego przyznanego prawa wyłącznego

3.1. Brzmienie przepisu. Krytyka

Jak to zostało powiedziane wcześniej, obok monopolu na użytkowanie przyznanego szerszemu lub węższemu kręgowi podmiotów gospodarczych, prawo wyłączne przypisane do chronionych nazw geograficznych implikuje również przyznanie prawa do wyłączenia albo *ius excludendi alios*, które zostało przewidziane przez prawodawcę wspólnotowego w art. 13 ust. 1 i art. 14 rozporządzenia (WE) nr 510/2006.

Chodzi o dwa dość złożone przepisy, które nadają chronionym nazwom geograficznym szerokie i niepodważalne *ius prohibendi*. Przepisy te, oprócz wyposażenia instytucji kontroli, promocji i ochrony nazw geograficznych w uprawnienia do zabrania i ścigania określonego szkodliwego postępowania osób trzecich, należących lub nienależących do kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z konkretnej nazwy geograficznej, rozstrzygają też konflikty dotyczące znaków wyróżniających, ustanawiając między nimi różne zasady preferencji.

Podczas gdy art. 13, zatytułowany „ochrona”, określa definicję pozytywną (i negatywną) postępowania mogącego naruszyć konkretną nazwę geograficzną, art. 14, zatytułowany „związek między znakami towarowymi, nazwami pochodzenia i oznaczeniami geograficznymi”, zajmuje się wyłącznie dyscyplinowaniem i – jak można wywnioskować z tytułu – relacjami konfliktu między obydwoma tytułami prawnymi z zakresu prawa przemysłowego i ustanawia rodzaj stopniowania ochrony udzielonej w każdym z przypadków nazwom geograficznym³.

Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania należy bliżej rozważyć treść art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 510/2006. Brzmienie tego przepisu jest następujące: „Zarejestrowane nazwy są chronione przed:

³ Co do bliższej analizy tych przepisów zob. A. Martínez Gutiérrez, *La tutela comunitaria de las denominaciones geográficas protegidas ante las marcas registradas*, „Noticias de la Unión Europea” 2003, nr 219, s. 27 i n.; idem, *Tutela comunitaria...*, s. 52 i n.

a) wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych zarejestrowanej nazwy dla produktów nieobjętych rejestracją, o ile produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą nazwą lub jeśli stosowanie nazwy pozwala na czerpanie korzyści z renomy nazwy chronionej;

b) wszelkim nadużywaniem, imitacją lub przywołaniem ich, nawet jeśli wskazane jest prawdziwe pochodzenie produktu lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszy jej określenie takie, jak: »rodzaj«, »typ», »metoda«, »na sposób«, »imitacja« lub inne podobne określenie;

c) wszelkim innym nieprawdziwym lub wprowadzającym w błąd określeniem miejsca pochodzenia lub wytwarzania, właściwości lub podstawowych cech produktu, znajdującym się na opakowaniu zewnętrznym lub wewnętrznym, w materiale reklamowym lub w dokumentach odnoszących się do danego produktu, jak również stosowaniem opakowań mogących stworzyć fałszywe wrażenie co do jego pochodzenia;

d) wszelkimi innymi praktykami, które mogłyby wprowadzać konsumenta w błąd co do rzeczywistego pochodzenia produktu [...]”.

Nowe brzmienie cytowanego przepisu uległo minimalnej poprawie jakościowej względem wersji pierwotnej zawartej w rozporządzeniu (WE) nr 2081/1992. Jednakże oczywiste jest, że jeśli zbada się jego treść, można dojść do konkluzji, iż realny zakres przedmiotu regulacji pozostał bez zmian. Uzasadnia to powtórzenie wszelkich opinii wyrażonych przez doktrynę i orzecznictwo na tle poprzedniego unormowania. Dlatego i teraz można powiedzieć, że z techniczno-prawnego punktu widzenia art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 510/2006 jest, jak się wydaje, w pewnym stopniu niefortunny. Próbuje on bowiem przyznać chronionym nazwom geograficznym szerokie *ius prohibendi* i nie tylko przedstawia mylący i pełen powtórzeń opis zachowań naruszających, lecz także pomija należne uznanie koncepcji prawnych wypracowanych w dziedzinie znaków wyróżniających. Jest to, jak sędzę, niezmiernie poważny błąd, jeżeli weźmie się pod uwagę, że w dniu zredagowania i wydania przytoczonego rozporządzenia system prawny znaków handlowych stanowił istotną materię o charakterze wspólnotowym⁴.

⁴ Zob. D. Sarti, *Regolamento CE n. 510/06 sulle denominazioni d'origine...*, s. 1035; S. Magelli, *Marchio e nome geografico*, w: AA.VV., *Studi di Diritto Industriale in onore di Adriano Vanzetti. Proprietà intellettuale e concorrenza*, t. 1-2, Milano 2004, s. 916 i 917. Ten ostatni Autor potwierdza, że ochrona w zakresie chronionych nazw geograficznych „in realtà è una tutela ben poco definita” i że prawa im przyznane są „diritti più sfumati”.

Prawodawca wspólnotowy umożliwia zastosowania obowiązującego przepisu do szerokiego spektrum zachowań naruszających chronione nazwy geograficzne. Warto przy tym zauważyć, że z jednej strony chroni on przed „wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych”, „wszelkim innym [...] określeniem” lub „wszelkimi innymi praktykami”, mogącymi naruszyć prawo wyłączne dotyczące nazwy geograficznej, a z drugiej strony opowiada się za zapobieganiem jako opcją polityczno-legislacyjną, uruchamiając środek ochronny na etapie poprzedzającym efektywne powstanie skutku naruszającego. Punkty c) i d) przepisu chronią przed, odpowiednio, nie tylko stosowaniem oznaczeń wprowadzających w błąd i opakowań „mogących stworzyć fałszywe wrażenie”, lecz także „wszelkimi innymi praktykami, które mogłyby wprowadzać [...] w błąd” niezależnie od okoliczności, że na rynku na pewno powstanie sytuacja tego rodzaju⁵.

Jednakże analizowany przepis nie dokonuje ostrej typologii zachowań naruszających, jak to ma miejsce, dla przykładu, w dziedzinie znaków wyróżniających, gdzie wykonywanie praw wyłącznych posiadacza tytułu prawnego z zakresu znaku handlowego jest uzależnione – jak wiadomo – od wystąpienia określonych okoliczności faktycznych wyraźnie określonych w przepisach. Natomiast analiza przewidzianych w nim sytuacji ujawnia ubóstwo techniki legislacyjnej. Otóż spełnienie przewidzianych tam przesłanek ma miejsce, gdy zostanie zrealizowane któreś z zachowań sformułowanych przez prawodawcę wspólnotowego w sposób nieprecyzyjny i nieokreślony, powodujących ponadto często występowanie któregoś z negatywnych efektów w obrocie gospodarczym, takich jak ryzyko pomylenia, niesłusznego korzystania z cudzej reputacji i ryzyko błędu co do określonych cech produktu.

3.2. Zachowania zabronione

Mimo ubóstwa zastosowanej techniki legislacyjnej prawodawca wspólnotowy zabronił w art. 13 ust. 1 analizowanego rozporządzenia serii zachowań, których synteza zostanie dokonana poniżej. Egzegeza tego przepisu

⁵ Okoliczności te legły u podstaw tezy o zakresie *ius excludendi alios* przysługującego chronionym nazwom geograficznym. Zob. M. M. Gomez Lozano, *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Cizur Menor 2004, s. 94 i n.; M. Botana Agra, *Las denominaciones de origen*, Madrid 2001, s. 204 i n.

wymaga ciągłego odniesienia do parametrów ocennych wykorzystywanych we dziedzinie prawnopodatkowej przez rodzimą i porównawczą doktrynę i orzecznictwo⁶.

Przede wszystkim uważam, że ryzyko pomylenia stanowi jedną – pierwszą – z negatywnych konsekwencji mogących spełnić przesłanki środka przewidzianego w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 510/2006. Sądzę, że uwzględnia się je w pierwszym zdaniu lit. a) powołanego przepisu. Chodzi, rzecz jasna, o istotny środek zapobiegawczy, jeśli zdać sobie sprawę z jednej z funkcji pełnionych przez nazwy geograficzne w obrocie gospodarczym. Jeżeli pełnią one funkcję wyróżniającą na rynku: umożliwiają konsumentom – jak już zauważono – łatwość wyboru produktów dzięki „jasnym i zwięzłym danym dotyczącym pochodzenia”⁷, to jest oczywiste, że pierwsza reakcja prawodawcy wspólnotowego zmierza w kierunku zakazania zachowań bezprawnych, które próbują zakłócić czynność zakupu i wytworzyć sytuację zbliżoną do takiej, jakiej próbuje się unikać za pośrednictwem wykorzystania znaków wyróżniających, a w szczególności nazw geograficznych. Prawodawca wspólnotowy wydał zatem ten przepis, by nie tylko ugruntować funkcję wyróżniającą, lecz także zagwarantować jej skuteczność.

Jednakże zestawienie analizowanego przepisu ze wspólnotową regulacją w dziedzinie znaków towarowych prowadzi do stwierdzenia, że ten przepis prawny jest bez wątpienia niewystarczający⁸. Należy zauważyć, że poprzez ochronę przed „wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych zarejestrowanej nazwy dla produktów nieobjętych rejestracją, o ile produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą nazwą” wprowadza się dorozumiane i obarczone błędem odniesienie do parametrów, wokół których zogniskowane jest ryzyko pomylenia w dziedzinie znaków towarowych.

W istocie pominięcie wyraźnego nawiązania do wspomnianego negatywnego skutku powoduje, że wystąpienie okoliczności przewidzianych w analizowanym przepisie wymaga określonej konstrukcji znaku narusza-

⁶ W tym kierunku wypowiada się, M. Botana Agra, op. cit., s. 207 i 208, który potwierdza, że w związku z interpretacją pojęcia imitacji zawartego w rozporządzeniu (WE) nr 2081/92, „należy uciec się do reguł lub wytycznych stosowanych w państwach członkowskich w przypadku rozstrzygania konfliktów dotyczących występowania lub niewystępowania możliwości pomyłki w dziedzinie znaków wyróżniających, szczególnie ugruntowanych w sektorze znaków towarowych”.

⁷ Biorąc pod uwagę art. 4 rozporządzenia nr 510/2006.

⁸ A. Martínez Gutiérrez, *Tutela comunitaria...*, s. 81 i n.

jącego („wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych zarejestrowanej nazwy”) i pokrewieństwa produktów oferowanych pod obydwa znajdującymi się w konflikcie znakami („dla produktów nieobjętych rejestracją, o ile produkty te są porównywalne”). Chodzi ostatecznie o dwa parametry, które – jak stwierdza obrazowo C. Galli – w zakresie znaków towarowych można rozumieć jako dwie osie, rzędnych i odciętych, diagramu, na którym byłyby przedstawione wszystkie możliwości pomylenia dla konsumentów⁹. Jak bowiem stwierdził Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich: „niski stopień podobieństwa towarów lub usług może być kompensowany wysokim stopniem podobieństwa znaków towarowych i odwrotnie”¹⁰.

Po drugie, art. 13 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 510/2006 gani zachowania mogące wywołać bezprawne korzystanie z reputacji chronionej nazwy geograficznej. W istocie używając dużo bardziej wyraźnych sformułowań, prawodawca wspólnotowy odnosi się do tego negatywnego skutku w pkt a) i b) powołanego przepisu. Podczas gdy w pkt a) chroni przed „wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych zarejestrowanej nazwy dla produktów nieobjętych rejestracją, jeśli stosowanie nazwy pozwala na czerpanie korzyści z renomy nazwy chronionej”, to w pkt b) odnosi się ogólnie do trzech sytuacji, w których na pewno występuje naganny skutek spowodowany „wszelkim nadużywaniem, imitacją lub przywołaniem ich, nawet jeśli wskazane jest prawdziwe pochodzenie produktu lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszy jej określenie takie, jak: »rodzaj«, »typ«, »metoda«, »na sposób«, »imitacja« lub inne podobne określenie”.

Na tym tle w analizie obu omówionych przepisów trzeba zwrócić uwagę na kilka kwestii. Z jednej strony, jeśli chodzi o interpretację sformułowań „wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych zarejestrowanej nazwy” i „wszelkim nadużywaniem, imitacją lub przywołaniem”, może występować podobieństwo graficzne, fonetyczne i pojęciowe do chronionej nazwy geograficznej. Z drugiej – w odniesieniu do dziedziny produkcji, w której mają miejsce naganne zachowania, należy sobie uświadomić, że nie wymaga się podobnego charakteru produktów do chronionych przez rejestr nazw geogra-

⁹ C. Galli, *Funzione del marchio e ampiezza della tutela*, Milano 1996, s. 105.

¹⁰ Ramy prawne nr 17 i 19 wyroków Trybunału Sprawiedliwości z 29 września 1998 r. (C-39/97), w sprawie *Canon* oraz z 22 czerwca 1999 r. (C-342/97), w sprawie *Lloyd*.

ficznych, co ujawnia ewidentną progresję pomiędzy ryzykiem pomylenia a nieuprawnionym wykorzystaniem reputacji¹¹.

Zgodnie z prawem znaków towarowych wykorzystanie obcej reputacji wykracza poza zasadę specjalizacji i w każdym przypadku odnosi się do produktów niepodobnych do siebie. Warto tu sięgnąć do art. 4 ust. 4 pkt a) dyrektywy o znakach towarowych¹² i art. 8 ust. 5 rozporządzenia o wspólnotowym znaku towarowym¹³, które zostały włączone do hiszpańskiego porządku prawnego poprzez art. 8 ust. 1 ustawy nr 17/2001 o znakach towarowych, chroniącej znaki wyróżniające, cieszące się uznaniem i renomą w obrocie gospodarczym względem znaków identycznych lub podobnych, w celu rozróżnienia nietożsamyh produktów lub usług, które mogłyby korzystać w sposób nieuprawniony z reputacji tych pierwszych lub naruszać ich charakter wyróżniający¹⁴.

Ponadto, ostatecznie prawodawca wspólnotowy wskazał trzy sytuacje nieuprawnionego wykorzystania reputacji. Poza włączeniem klauzul delokalizacyjnych lub tłumaczenia nazwy geograficznej wraz z oznaczeniem stanowiącym naruszenie¹⁵, zabrania się również umieszczania jej, gdy

¹¹ Potwierdza to C. Galli (*Globalizzazione dell'economia e tutela della denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, „Rivista di Diritto Industriale” 2004, I, s. 71), który uważa, że art. 13 ust. 1 pkt b) rozporządzenia (WE) nr 2081/1992 przyznaje ochronę wykraczającą poza zasadę specjalizacji, potwierdzając zbliżenie między dziedziną znaków towarowych i chronionych nazw geograficznych. Natomiast L. Sordelli (s.v. *Denominazione di origine ed indicazioni geografiche*, w: *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento I, Milano 1997, s. 501 i 502) utrzymuje, że nazwę geograficzną chroni się również przed wszelkim wykorzystaniem reputacji wywiezionej z użycia znaków w zakresie produktów porównywalnych.

¹² Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/95/WE z 22 października 2008 r. mającą na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych.

¹³ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 207/2009 z 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego.

¹⁴ Zob. C. Fernández-Nóvoa, *Tratado sobre Derecho de Marcas*, wyd. 2, Madrid 2004, s. 389 i n.; E. Bastian, *Il marchio celebre nel Diritto europeo dei marchi e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*, w: *Studi di Diritto Industriale...*, t. I, s. 109 i n.

¹⁵ Nawet jeżeli implikuje ewidentne wykorzystanie reputacji zyskanej przez konkretną nazwę geograficzną, uwzględnienie klauzul delokalizacyjnych eliminuje ryzyko błędu konsumentów. Na temat tej ważnej funkcji por. np. C. Fernández-Nóvoa, *La protección internacional de las denominaciones geográficas de los productos*, Madrid 1970, s. 34 i n.; M. Areán Lalin, *Definición y protección jurídica de las indicaciones geográficas*, „Actas de Derecho Industrial” 14, 1991/92, s. 69; G. Buccirosi, *Lo stile americano dei jeans*, „Il Diritto Industriale” 1994, s. 398 i 399. Inaczej wypowiada się np. I. Marteau-Roujou de Boubée, *Les marques déceptives, droit français, droit communautaire, droit comparé*, Paris 1992, s. 87 i n., który stwierdza, że klauzule nie eliminują ryzyka błędu, nie tylko w wyniku pojawiania się w miejscach mało widocznych na etykiecie, lecz także niedostatecznej jej lektury przez konsumentów.

„towarzyszy jej wyrażenie takie, jak: »rodzaj«, »typ«, »metoda«, »na sposób«, »imitacja« lub inne podobne określenie”. Chodzi o określenie, które przypomina wyrażenie z art. 2 ust. 2 ustawy nr 3/1991 o nieuczciwej konkurencji, że „ma charakter nieuczciwy stosowanie cudzych znaków wyróżniających lub fałszywych nazw pochodzenia w towarzystwie oznaczenia dotyczącego prawdziwego pochodzenia produktu lub takich wyrażen, jak »rodzaj«, »system«, »typ«, »klasa« i podobne”¹⁶.

W ten sam sposób pobrzmiewa również echo standardu ochrony oznaczeń geograficznych w obszarze winogrodnictwa i winiarstwa. Warto więc przeczytać zarówno art. 23 ust. 1 ADPIC, jak i art. 5 ust. 1 pkt h) hiszpańskiej ustawy o znakach towarowych, włączający ją do naszego porządku prawnego, poprzez całkowity zakaz rejestrowania, które stwierdzają, że nie mogą być stosowane oznaczenia geograficzne identyfikujące wina lub napoje spirytusowe niemające wspomnianego pochodzenia „nawet jeżeli zostanie podane prawdziwe pochodzenie produktu lub wykorzystuje się przetłumaczone oznaczenie geograficzne, lub w towarzystwie takich wyrażen, jak klasa, typ, styl, imitacja lub inne analogiczne”.

4. Przywołanie jako działanie bezprawne o charakterze autonomicznym

4.1. Wokół pojęcia „przywołanie”

Jak to zostało powiedziane wyżej, przywołanie stanowi jedno z zachowań zabronionych przez prawodawcę wspólnotowego w art. 13 ust. 1 pkt b) rozporządzenia (WE) nr 510/2006, które moim zdaniem może wywoływać na rynku każdy z trzech wcześniej wymienionych negatywnych skutków. Jednakże brak definicji normatywnej lub wykładni autentycznej tego pojęcia powoduje dodatkową trudność w odpowiedzi na kolejne pytanie: na czym polega to zachowanie, innymi słowy, kiedy można powiedzieć, że wystąpiło przywołanie chronionej nazwy geograficznej. Stanowi to poważny problem prawny, którego rozstrzygnięcie wymaga uważnej analizy.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na miejsce omawianego pojęcia w art. 13 ust. 1. Otóż jego umiejscowienie w tym przepisie wraz z dwoma innymi terminami związanymi z zachowaniami bezpraw-

¹⁶ Zob. w odniesieniu do wszystkich, J. Massaguer Fuentes, *Comentario a la Ley de Competencia Desleal*, Madrid 1999, s. 373 i 374.

nymi nasuwa wniosek, że prawodawca wspólnotowy dokonał pewnej gradacji zachowania naruszcycieli wyłączności chronionej nazwy geograficznej, której kryterium porządkującym było właśnie większe lub mniejsze zbliżenie do chronionej nazwy geograficznej. W istocie na podstawie włączenia go do ust. 1 art. 13, po odniesieniu do „wszelkiego bezpośredniego lub pośredniego wykorzystania [...] zarejestrowanej nazwy” oraz wzmiance o „wszelkim nadużywaniu, imitacji”, można by sądzić, że legislator ustanowił progresję przytoczonych zachowań.

Mając to na względzie, sadzę, że przywołanie stanowi wskazanie autonomicznego zachowania bezprawnego odmiennego od nadużywania i imitacji. Podczas gdy nadużywanie wskazywałoby na zachowanie polegające na całkowitej reprodukcji chronionej nazwy geograficznej (jeżeli jest ponadto używana w odniesieniu do tego samego rodzaju produktów, lecz bez zgodności z charakterystyką zawartą w specyfikacji produktu), a imitacja implikowałaby reprodukcję jednego z terminów nazwy oznaczenia geograficznego, posiadającego największą siłę wyróżniającą na rynku, przywołanie wskazywałoby na zachowanie polegające na wywołaniu oczekiwania konsumentów co do powiązania konkretnej oferty handlowej z chronionym oznaczeniem geograficznym.

To ostatnie mogłoby mieć miejsce za pomocą dowolnego rodzaju instrumentu: nazw geograficznych, obrazów czy samej prezentacji oferty handlowej. Należy wskazać w związku z tym, na przykład, na znaczenie korzystania z pośrednich oznaczeń pochodzenia¹⁷. Przywołanie występowałoby wówczas, gdyby niezależnie od elementów składowych jego konstrukcji, prezentacji oferty handlowej lub znaku wyróżniającego, ułatwiało ono odbiorcom konkretnej oferty handlowej, przy minimalnym wysiłku intelektualnym, szkodliwe powiązanie z chronionym oznaczeniem geograficznym. Tak więc, nawet jeżeli nie dochodzi do naśladownictwa chronionej nazwy geograficznej, oczywiste jest, że zachowanie zabronione umożliwia w każdym razie konsumentom wytworzenie zestawu skojarzeń, które do niej prowadzą. W ten sposób, bynajmniej nie dokonując bezpośredniego i wyraźnego odniesienia do nazwy geograficznej, przedstawiono by odmienną konstrukcję, na którą składałyby się elementy

¹⁷ Zob. na temat pośrednich oznaczeń geograficznych, C. Fernández-Nóvoa, *La protección internacional...*, s. 2. Ostatnio zajmowali się nimi M. Botana Agra, *Las denominaciones de origen*, s. 19; M. M. Gómez Lozano, *Denominaciones de origen...*, s. 25 i n.; G. Sena, *Il diritto dei marchi. Marchio nazionale e marchio comunitario*, wyd. 5, Milano 2007, s. 93, który odnosi się do informacji geograficznej wywiedzionej z zastosowania wyrazu w obcym języku.

o innej naturze, które umożliwiłyby konsumentom wytworzenie zabronionego powiązania z chronioną nazwą geograficzną¹⁸.

Ewidentna jest zatem zaznaczona różnica występująca między wymienionymi trzema zachowaniami uwzględnionymi w art. 13 ust. 1 pkt b) rozporządzenia (WE) nr 510/2006. Wobec zachowań określonych jako nadużywanie lub imitacja, których weryfikacja w praktyce wymagałaby konkretnej czynności naruszydźciela polegającej na całkowitym naśladownictwie nazwy lub jej części o największej sile wyróżniającej, zachowanie związane z przywołaniem koncentrowałoby się nie tyle na czynności dokonywanej przez naruszydźciela, co na rezultacie, który miałby być osiągnięty na rynku (wytworzenie powiązania z nią za pomocą dowolnego środka).

Stanowi to zatem propozycję interpretacyjną w odniesieniu do przepisu, który rozciągając ochronę na chronione nazwy geograficzne, okazuje się spójny nie tylko z początkowym zdaniem pkt a) badanego przepisu, lecz także z definicją czasownika „przywoływać”. Warto przytoczyć w związku z powyższym definicję zaproponowaną przez słownik Larousse’a, brzmiącą „przywołać na myśl, pamięć lub wyobrażenie o czymś”. Z perspektywy konsumentów jest oczywiste, że przywołanie wymagałoby od nich wysiłku intelektualnego, który nie jest konieczny ani w przypadku nadużywania, ani imitacji. Potwierdza to między innymi Areán Lalín, gdy odnosząc się do rozróżnienia między znakiem towarowym opisowym a znakiem towarowym sugestywnym lub przywołującym, stwierdza: „podczas gdy nazwy opisowe przekazują populacji konsumentów bezpośrednio zalety lub cechy produktu, nazwy sugestywne zobowiązują konsumenta do użycia wyobraźni i rozumu w celu powiązania znaku towarowego z produktem”¹⁹.

4.2. Przywołanie a ochrona płaszczyzny semantycznej nazwy geograficznej

Sądzę, w świetle dokonanej interpretacji, że przywołanie zbliża się do podobieństwa semantycznego lub pojęciowego wykorzystywanego w dziedzinie znaków wyróżniających. Otóż obok podobieństwa graficznego

¹⁸ Zob. C. Fernández-Nóvoa, *Tratado...*, s. 293 i n.; M. Botana Agra, *La evocación conceptual de una marca denominativa y el riesgo de confusión*, „Actas de Derecho Industrial” 7, 1981, s. 249 i n.

¹⁹ M. Areán Lalín, *La aptitud de una denominación para convertirse en marca*, „Actas de Derecho Industrial” 5, 1978, s. 479 i n.

i fonetycznego możliwego do stwierdzenia dla dwóch znaków towarowych, może wystąpić także podobieństwo na płaszczyźnie pojęciowej. Tu jest niezbędne, aby znak towarowy posiadał określone znaczenie w języku potocznym, co wyraża się ponadto w autentycznym założeniu występowania podobieństwa na płaszczyźnie pojęciowej znaku towarowego. Innymi słowy, ten rodzaj porównania między dwoma współzawodniczącymi znakami wyróżniającymi może się utrzymać jedynie wówczas, jeżeli znak towarowy posiada znaczenie w języku potocznym niezależnie od jego związku z konkretnym produktem lub usługą.

Dowodzi tego C. Fernández-Nóvoa, stwierdzając, że: „nie jest możliwe porównanie z perspektywy pojęciowej wszystkich odrzeczownikowych znaków towarowych. Porównanie pojęciowe jest z pewnością możliwe w sytuacji znaków towarowych składających się z nazw sugestywnych lub arbitralnych. Lecz porównywanie nazw na płaszczyźnie pojęciowej jest niedopuszczalne w sytuacji znaków towarowych składających się z nazw wyszukanych lub fantazyjnych [...]”²⁰.

Dlatego przy założeniu, że chronione nazwy geograficzne posiadają konkretne znaczenie w języku potocznym, określającym – jak to często bywa – oznaczony obszar terytorialny, wydaje się, że możliwe jest wystąpienie podobieństwa pojęciowego. Może ono zostać zweryfikowane, jeżeli znak naruszający lub, stosownie do okoliczności, przedstawienie konkretnej oferty handlowej wskazuje na to samo pojęcie za pośrednictwem wykorzystania konkretnego toponimu czy pośredniego oznaczenia pochodzenia.

W celu zilustrowania tej interpretacji można przytoczyć dwa orzeczenia, jedno wspólnotowe, a drugie – krajowe. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich rozstrzygnął konflikt między nazwą pochodzenia Parmigiano Reggiano a wykorzystaniem terminu Parmesan i w wyroku z 25 lutego 2008 r. (C-132/05) orzekł, że „niezależnie od tego, czy nazwa „parmesan” stanowi dokładne tłumaczenie chronionej nazwy pochodzenia Parmigiano Reggiano lub określenia Parmigiano, należy również wziąć pod uwagę występującą między tymi, pochodzącymi z różnych języków, określeniami bliskość koncepcyjną, o której świadczy debata przed Trybunałem” oraz że „[b]liskość ta, a także wskazane w pkt 46 niniejszego wyroku podobieństwo fonetyczne i wizualne mogą spowodować, że gdy konsument zetknie się z serem twardym tartym lub przeznaczonym do tarcia opatrzonym nazwą »parmesan«, w jego umyśle powstanie wyobrażenie sera opatrzonego chronioną nazwą pochodzenia Parmigiano Reggiano”.

²⁰ C. Fernández-Nóvoa, *Tratado...*, s. 293.

Z kolei wydział drugi²¹ i trzeci²² Sądu Prowincji Huelva w wyrokach z 8 i 20 lutego 2006 r. rozstrzygnął konflikt występujący między nazwą pochodzenia „Jamón de Huelva” a nazwą handlową „Origen Jabugo”. Są to orzeczenia, które ogólnie uzasadniają zgłoszoną tezę, interpretując toponim Jabugo, wykorzystywany w celu wyróżnienia produktów wytworzonych z wieprzowiny, jako naruszenie nazwy pochodzenia konstituowanej przez nazwę prowincji i zarejestrowaną wyłącznie dla szynki.

W pierwszym orzeczeniu sąd wyjaśniwszy, że „spór rodzi się zasadniczo z niezgody skarżącego na sposób, w jaki pozwany korzysta z wyrażenia Origen Jabugo, swojej nazwy spółki, jako środka identyfikacji w obrocie określonych produktów wytwarzanych z wieprzowiny (szynki, łopatki i inne)”,²³ konkluduje, iż „ukryty konflikt między stronami jest widoczny, skoro chodzi o handel tym samym rodzajem produktów, a nazwa pochodzenia, którą zarządza strona skarżąca, okazuje się szersza i obejmuje strefę wspomnianą w oprotestowanej nazwie, ewidentna jest konkurencja między jednym a drugim znakiem jakości; wnosi się z powyższego, że pozwany zbliżył się do pogranicza wątpliwości, wykorzystując jako znak identyfikujący swoje produkty nazwę spółki, która znajdowała się – przynajmniej w większym stopniu niż inne możliwe nazwy – w granicach dopuszczalności, w przypadku stosowania jako równoważnika znaku towarowego”²⁴.

Ponadto drugi wspomniany wyżej wyrok potwierdza, że między obydwooma znakami będącymi w konflikcie istnieje powiązanie stwarzające ryzyko pomylenia, „skoro w samej nazwie spółki znajduje się już wyraz Origen (»pochodzenie«), który dołączony do nazwy miejscowości Jabugo, prowincja Huelva, wprowadza konsumentów w pełną dezorientację pomiędzy obydwooma nazwami, jedną – spółki, drugą – de Origen (»pochodząca z«)».

To stwierdzenie opiera się na samej rzeczywistości gospodarczej, z którą mamy do czynienia na co dzień i która nie jest obca temu Sądowi, zatem mimo stosunkowej wartości, jaką można przypisać dokumentacji wniesionej przez stronę pozwaną, obejmującej badanie rynku, Origen Jabugo SL jest nazwą spółki, która wchodzi w konflikt z przepisami powołanego art. 406 rozporządzenia o rejestrze handlowym, skoro wprowadza konsumenta generalnie w ewidentny błąd co do działalności tej spółki i nazwy pochodzenia, gdyż jak to zostało wyjaśnione: nazwa pochodzenia jest szczególnego rodzaju oznaczeniem geograficznym, które stosuje się do produktów

²¹ AC 2006/1104.

²² JUR 2006/95250.

²³ Pierwsze uzasadnienie wyroku Sądu Prowincji Huelva z 8 lutego 2006 r.

²⁴ Drugie uzasadnienie wyroku przytoczonego w przypisie poprzednim.

wymagających szczególnej jakości wynikającej wyłącznie lub głównie ze środowiska geograficznego, w którym są one wytwarzane.

A ogół populacji, konsumenci, uznaje nazwy pochodzenia za parametry wyrażające pochodzenie i jakość określonych produktów; te nazwy wymagają odpowiedniej ochrony prawnej, obejmującej zakaz wykorzystywania w nazwach spółek oznaczeń geograficznych, które powodują lub wytwarzają wspomnianą dezorientację [...]”²⁵.

Tę interpretację potwierdziła Izba Cywilna hiszpańskiego Sądu Najwyższego w orzeczeniu z 13 stycznia 2009 r., w którym oddaliła kasację wniesioną przez spółkę Origen de Jabugo S. L. przeciwko omówionemu wcześniej wyrokowi z 8 lutego 2006 r. W tym orzeczeniu została zawarta bogata argumentacja prawna, której najciekawszy ustęp ma następujące brzmienie: „[...] lektura wyroku wydanego przez Sąd Prowincji Huelva, a także wyroków tej Izby powołanych w celu potwierdzenia istnienia przesłanek kasacji, uwypukla, że napotykamy sztuczne, a zatem nieistniejące przesłanki kasacji w zakresie, w jakim orzecznictwo tej Izby ustanawia ochronę w innych państwach oraz w odniesieniu do obywateli państw członkowskich Unii Paryskiej, nazwy handlowej bez depozytu lub rejestru, zrównując ich z obywatelami tych państw, tak jak to przewiduje art. 8 umowy o Unii Paryskiej, pod warunkiem że spełniają warunki i formalności wymagane od obywateli; warunki te Sąd uważa za niespełnione w tym konkretnym przypadku, w ten sposób, że użycie nazwy handlowej strony wnoszącej obecnie kasację jest uważane za akt nieuczciwej konkurencji, gdyż powoduje dezorientację konsumentów co do jakości produktu, przywołując nieistniejącą nazwę pochodzenia, i z tego powodu podlega zakazowi określającemu, że nie zostały spełnione wymogi prawne i że w konsekwencji nie może zostać udzielona żądana ochrona [...]”²⁶.

4.3. Niefortunna egzegeza pierwotna zaproponowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i jej niedawne podjęcie przez Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego

Jednakże konkluzja ta kontrastuje z linią interpretacyjną reprezentowaną przez Trybunał Sprawiedliwości. Wysoki Sąd, ponieważ musiał się zmierzyć z koncepcją przywołania w celu rozstrzygnięcia różnych spraw przedstawionych do jego rozpoznania, podtrzymał jego ograniczoną egze-

²⁵ Trzecie uzasadnienie wyroku Sądu Prowincji Huelva z 20 lutego 2006 r.

²⁶ Orzeczenia Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2009 r.

gezę i zaproponował wykładnię w oczywisty sposób ograniczającą zakres zastosowania przepisu, czego kolejną reperkusją jest ograniczenie ochrony kwalifikowanych nazw geograficznych.

W istocie ta linia interpretacyjna została zapoczątkowana pod koniec lat dziewięćdziesiątych, gdy Trybunał Sprawiedliwości został zobligowany do interpretacji przytoczonego pojęcia. Konkretnie, pierwsze orzeczenie wydane przez Trybunał w tej materii pochodzi z 4 marca 1999 r. (C-87/97), w sprawie *Gorgonzola/Cambozola*; zostały w nim zawarte dwa stwierdzenia charakteryzujące się – moim zdaniem – różną trafnością, a mianowicie: „[...] pojęcie przywołania, które jest sformułowane w art. 13 ust. 1 pkt b) rozporządzenia 2081/92, obejmuje sytuację, w której termin użyty do oznaczenia produktu zawiera część chronionej nazwy, w taki sposób, że gdy konsument widzi nazwę produktu, wywołuje ona w jego myśli obraz towaru korzystającego z nazwy” oraz że „[w] szczególności, w przeciwieństwie do poglądu reprezentowanego przez pozwanych w sporze głównym przywołanie nazwy chronionej może zaistnieć nawet jeżeli nie zachodzi ryzyko pomylenia przedmiotowych produktów, a nawet jeżeli do elementów danej nazwy zawierającej sporne terminy nie ma zastosowania żadna ochrona wspólnotowa [...]”.

Niedawno Trybunał Sprawiedliwości ponownie zajął się tą materią w wyroku z 26 lutego 2008 r. (C-132/05) w sprawie *Parmigiano Reggiano/Parmesan*, w którym, choć nawiązano do przywołania jako formy bliskości pojęciowej, potwierdzono wcześniej zapoczątkowaną linię interpretacyjną. Dokładniej, w ramach prawnych nr 44 i 45 zostały powielone *ad pedem literae* dwa punkty pierwszego orzeczenia podanego wyżej.

Jednakże, jak to zostało nadmienione wcześniej, treść tych ram prawnych zawartych w obu orzeczeniach zasługuje na różną opinię. Za trafne uważam dokonane przez Trybunał oddzielenie stwierdzenia przywołania nazwy geograficznej i prowokacji ryzyka pomylenia od samego pomylenia, gdyż jedno może wystąpić bez drugiego, a zatem przywołanie może stanowić jedyny czynnik wyzwalający wykorzystanie cudzej reputacji, natomiast wykładnię pojęcia „przywołania” uważam za niefortunną. Dzięki uważnej lekturze wcześniej podanych ram prawnych można wydedukować, że pojęcie to opiera się na łącznym spełnieniu dwóch warunków. Poza efektem skojarzenia dwóch pozostających w konflikcie znaków przez przeciętnie poinformowanego oraz dość spostrzegawczego konsumenta, konieczna jest przyczyna mogąca wytworzyć taką szkodliwą konsekwencję, to jest konstrukcja znaku naruszającego, zawierająca część nazwy geograficznej.

Stanowi to zatem drugi warunek, który ogranicza fasadę semantyczną tego terminu i zmniejsza ochronę kwalifikowanej nazwy geograficznej. Warto przypomnieć w związku z tym, że zgodnie z wyżej przedstawioną argumentacją hiszpańskiego Sądu Najwyższego, przywołanie wymaga jedynie wywołanie powiązania z chronioną nazwą geograficzną, niezależnie od elementów stanowiących jego strukturę. W tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że w świetle egzegezy zaproponowanej przez Trybunał Sprawiedliwości ogranicza się ochronę wspólnotową w zakresie chronionych nazw geograficznych przed bardzo w praktyce częstym szkodliwym zachowaniem, to jest przyjęciem za znak wyróżniający toponimu mieszczącego się na terytorium chronionej nazwy geograficznej w celu wyróżnienia produktów identycznych lub podobnych do wyróżnionych za jej pomocą.

Z tego powodu przychylam się do pierwszej – jak sądzę – decyzji wydanej przez Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (UHRW) w obronie chronionej nazwy geograficznej wobec próby zarejestrowania wspólnotowego znaku towarowego. Aprobuję ją, ponieważ oferuje odpowiedź na wcześniej przytoczoną sytuację i umożliwia zrobienie pierwszego kroku w kierunku zmiany niefortunnej egzegezy pojęcia przywołania zaproponowanej przez Trybunał Sprawiedliwości. Warto w związku z powyższym przytoczyć decyzję podjętą przez Wydział Sprzeciwów UHRW 27 stycznia 2011 r. w sprawie, która wniosła pod obrady Rady Regulacyjnej kwestie związane z chronionym oznaczeniem geograficznym *Cítricos Valencianos* i roszczeń podmiotu wnioskującego o znak towarowy *Castellón Clementines*. Nie przyznano w niej spornego znaku towarowego, opierając się na niżej podanej argumentacji: „[...] zaskarżony znak towarowy wykorzystuje dwa elementy wcześniej wspomnianego oznaczenia geograficznego IGP *Cítricos Valencianos*, *Castellón* oraz *Clementines*, dlatego odnosimy się do tych dwóch wyrazów, po pierwsze, nazwy geograficznej jednej z prowincji Wspólnoty Walencji, a po drugie, objętego ochroną cytrusa mandarynki, nazywanej w języku francuskim *clementine*. Ponadto część graficzna również powiela rysunek cytrusa. Z drugiej strony, art. 13 ust. 1 pkt b) rozporządzenia w sprawie wspólnotowego znaku towarowego ma zastosowanie również wówczas, gdy odnośne znaki nie ulegają pomyleniu, lecz wystarczy samo przywołanie oznaczenia pochodzenia. Jeden znak przywołuje inny, jeżeli zdoła przywieść go na myśl. Z tego względu zakwestionowany znak towarowy przypomina chronione oznaczenie geograficzne *Cítricos Valencianos*, a przynajmniej konsument natychmiast powiąże go z tymi produktami. Z tej przyczyny w społeczeństwie wytwa-

rza się skojarzenie, polegające na tym, że podczas oglądania produktu w myśli powstaje wyobrażenie produktów oznaczonych chronionym oznaczeniem geograficznym. W ten sposób na podstawie wspomnianego przywołania wnioskodawca może skorzystać z reputacji, którą może cieszyć się chronione oznaczenie geograficzne *Citricos Valencianos*”.

PROTECTION OF THE QUALIFIED GEOGRAPHICAL DESIGNATIONS. INTERPRETATION PROPOSALS PRESENTED IN SPAIN AND THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

Since 1990s protection of the qualified geographical designations has been harmonised with the protection system at the EU level. Its main characteristic is the granting of an exclusive right which, generally speaking, acts parallel to the right arising from registration of a trademark. In this context, the concept of ‘reference’ that appears as an autonomous conduct prohibited by law is analysed. The deliberation presented in the paper also concerns the protection of designation of origin and the EU provision aiming to define *ius excludendi alios* the collective character of those rights within the scope of industrial law. Concluding, the author makes an attempt to establish which construction (interpretation of the existing laws), the Spanish one or that of the European Union law, is more advantageous from the point of view of the protection of Protected Designation of Origin.

LA TUTELA DELLE DENOMINAZIONI GEOGRAFICHE QUALIFICATE. LE PROPOSTE INTERPRETATIVE PRESENTATE IN SPAGNA E NELL’UNIONE EUROPEA

R i a s s u n t o

Le denominazioni geografiche qualificate si basano dagli anni Novanta sul sistema armonizzato di tutela a livello comunitario, la cui caratteristica principale è di concedere il diritto esclusivo – in linea di massima – “parallelamente” nei confronti dei diritti derivanti dalla registrazione del marchio. In questo contesto, l’autore analizza anche il concetto di “richiamo” che appare come un comportamento autonomo vietato dalla regolazione giuridica. Le considerazioni riguardano la tutela delle denominazioni geografiche qualificate, e in seguito la disposizione comunitaria volta a definire la *ius excludendi alios* in riferimento a tali diritti di carattere collettivo nell’ambito del diritto industriale. Concludendo, l’autore stabilisce quale delle interpretazioni – spagnola oppure dell’Ue – è più vantaggiosa dal punto di vista della tutela delle denominazioni geografiche protette.

MICHAŁ MARCINKOWSKI

Geneza i ewolucja scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim

1. W polskiej literaturze prawniczej scalanie gruntów rolnych w Niemczech, w tym zwłaszcza geneza i ewolucja tej instytucji, nie było szerzej poruszane¹. Pewne informacje zawarte są w opracowaniach dotyczących scalania gruntów w Polsce w okresie zaborów i międzywojnia². Tymczasem scalanie gruntów w prawie niemieckim ma długą, gdyż sięgającą średniowiecza, tradycję. Bogata jest również literatura. Spośród prac dotyczących kształtowania się tej instytucji należy przede wszystkim wymienić *Die Geschichte der Flurbereinigung in Deutschland* autorstwa F. Berkenbuscha³. Natomiast współczesnego prawa scaleniowego dotyczą między innymi komentarze A. W. Seehusena i T. C. Schwedego⁴ oraz R. Hillebrandta⁵.

Celowe jest przedstawienie polskiemu czytelnikowi genezy i ewolucji scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim już choćby ze względu na długą tradycję tej instytucji. Jej prezentacja może stanowić dobry punkt odniesienia analizy – w kolejnych publikacjach – polskich regulacji prawnych.

¹ Zob. uwagi A. Zielińskiego, *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972, s. 10.

² Zob. A. Lichorowicz, *Problem scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1968, z. 1-2, s. 209 i n. (i literaturę tam przytoczoną); idem, *Scalanie gruntów w Polsce w okresie zaborów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1967, z. 31, s. 66 i n. (i literaturę tam przytoczoną).

³ F. Berkenbusch, *Die Rechtsgeschichte der Flurbereinigung in Deutschland*, Göttingen 1972.

⁴ A. W. Seehusen, T. C. Schwede, *Flurbereinigungsgesetz. Standartkommentar*, Butjadingen-Stollhamm 2008.

⁵ R. Hillebrandt (red.), *Reichsumlegungsordnung*, München-Berlin 1937.

Punkt ciężkości rozważań dotyczących ustawodawstwa niemieckiego spoczywa na ustawodawstwie pruskim. Wynika to z dwóch okoliczności. Prusy były największym zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności krajem wchodzącym w skład Cesarstwa Niemieckiego, a następnie republiki weimarskiej⁶. W konsekwencji ustawodawstwo pruskie miało największe znaczenie dla kształtowania ustroju rolnego w Niemczech.

2. Geneza instytucji scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim charakteryzuje się przede wszystkim zróżnicowaniem rozwiązań prawnych obowiązujących na poszczególnych obszarach Niemiec. Jest ono konsekwencją rozbicia terytorialnego sięgającego okresu średniowiecza. Ten partykularyzm w szczególności znajdował wyraz w wielości pojęć niemieckiego języka prawnego i prawniczego odpowiadających polskiemu pojęciu scalania gruntów rolnych (m.in. *Zusammenlegung*, *Separation*, *Verkoppelung*, *Konsolidation*, *Flurbereinigung* i *Feldbereinigung*)⁷.

Początki scalenia gruntów rolnych w Niemczech sięgają drugiej połowy XI w. Są one związane z migracją ludności z obecnych obszarów zachodnich Niemiec na obszar Słowiańszczyzny, w szczególności dorzecza Łaby, Czech, Śląska, Pomorza oraz Prus Wschodnich. Ten proces migracyjny zakończył się w drugiej połowie XIV w.⁸ Na terenach docelowych koloniści niemieccy zakładali nowe osady, a już istniejące osady słowiańskie były lokowane na prawie niemieckim. W ramach lokacji istniejących już osad dokonywano scalania gruntów, prowadziło to do zmiany struktury przestrzennej gruntów rolnych zmierzającej między innymi do wyrównania granic poszczególnych parceli. Było to jednym z warunków wprowadzenia gospodarki trójpolewej na kolonizowanych obszarach⁹.

Dalszą cechą charakterystyczną rozwoju scalania gruntów rolnych w Niemczech jest rozbieżność pomiędzy ustrojem rolnym terenów zachodnich i południowo-zachodnich a północą Niemiec (zwłaszcza na wschód od Łaby). Na terenie zachodnich i południowo-zachodnich Niemiec sytuacja prawna ludności chłopskiej w stosunku do szlachty była względnie korzystna. Na obszarach północnych, w tym położonych na wschód od Łaby, stopień zależności chłopstwa od wielkich właścicieli

⁶ Zob. bliżej *Brockhaus Enzyklopädie in 24 Bänden*, t. 5, wyd. 18, F. A. Brockhaus GmbH, Mannheim 1988, s. 411-412.

⁷ Zob. R. Hillebrandt (red.), op. cit., s. 55-56.

⁸ *Brockhaus Enzyklopädie*, s. 384.

⁹ F. Berkenbusch, op. cit., s. 10-12.

ziemskich był zaś znaczny. Wpłynął on jednak na polepszenie na tych obszarach struktury przestrzennej gruntów rolnych. Właściciele wielkich dóbr ziemskich dążyli bowiem do zapewnienia korzystnych warunków gospodarowania na gruntach rolnych wykorzystywanych przez poddaną im ludność chłopską. W ramach tych działań możnowładcy działali na rzecz niepodzielności gospodarstw rolnych – zasadniczo skutecznie.

Inaczej było na terenach zachodnich i południowo-zachodnich Niemiec, na których powszechnie dzielono gospodarstwa rolne zarówno w drodze czynności *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że grunty rolne na tych terenach umożliwiały intensywną produkcję rolną, a uzyskane plody rolne znajdowały zbyt w pobliskich osiedlach miejskich¹⁰.

Znaczne nasilenie scalania gruntów rolnych nastąpiło w związku z przeobrażeniami gospodarczymi i społecznymi, poczynając od XVIII w. W okresie od schyłku XVIII w. aż do drugiej połowy XIX w. scalanie gruntów rolnych na obszarze północnych i wschodnich Niemiec nie było samodzielną instytucją prawną, lecz występowało w ramach postępowania regulacyjnego i uwłaszczeniowego chłopów zwalnianych ze stosunku poddaństwa. Postępowania te były związane z likwidacją wspólnot gruntowych.

Kwestia scalania gruntów rolnych połączonych z likwidacją wspólnot gruntowych stanowiła w Prusach po raz pierwszy przedmiot regulacji prawnej w okresie rządów Fryderyka II. Największą doniosłość należy przypisać unormowaniom zawartym w Schlesisches Reglement z 1771 r. Postępowania scaleniowe regulowane tym aktem prawnym były prowadzone przez komisję powoływaną przez władze odpowiedniego powiatu. Ustawodawca wyróżnił dwa przypadki likwidacji wspólnot gruntowych. Postępowanie o zniesienie wspólnoty wszczynało się z urzędu w sytuacjach, w których grunty rolne stanowiły przedmiot wspólnoty, lecz każdy z członków wspólnoty korzystał z części gruntu niezależnie od pozostałych członków. Podział nieruchomości następował wówczas nawet w razie sprzeciwu wszystkich członków wspólnoty. W wypadku wspólnot gruntowych, z których członkowie korzystali w sposób zbiorowy, wszczęcie postępowania o zniesienie wspólnoty mogło nastąpić tylko na wniosek określonej liczby członków.

Wszelkie akty prawne normujące postępowanie o zniesienie wspólnoty gruntowej, które obejmowało także scalanie gruntów, zostały włączone

¹⁰ Ibidem, s. 7-8.

do Preußisches Allgemeines Landrecht. Wpływ ustawodawstwa pruskiego na strukturę przestrzenną gruntów rolnych, poczynając od rządów Fryderyka II aż do początków XIX w., pozostawał jednak ograniczony. Ponieważ chłopstwo pańszczyźniane nie odzyskało w tym okresie wolności, nie było ono zainteresowane wynikiem takiego postępowania¹¹. Praktyczne znaczenie znoszenia wspólnot gruntowych wzrosło w Prusach w związku z likwidacją poddaństwa i powiązaną z tym reformą rolną¹². W jej ramach ludność chłopska miała zostać w określonych przypadkach uwłaszczona. Warunkiem koniecznym nabycia własności było jednak odstąpienie byłemu feudałowi połowy lub jednej trzeciej uprawianej ziem. Kształtowanie nowych stosunków własnościowych zostało połączone z prowadzeniem postępowania scaleniowego, które miało na celu zapobieżenie powstaniu niekorzystnej struktury przestrzennej, w szczególności odnośnie do własności ziemskiej byłego feudała.

Następnie *Gemeinheitsteilungsordnung* (GTO) z 7 czerwca 1821 r. zastąpił wcześniejsze regulacje w zakresie znoszenia wspólności gruntowych, które nie przystawały do zmieniających się realiów społecznych i gospodarczych¹³. Pierwotnie GTO obowiązywał na obszarze właściwości *Preussisches Allgemeines Landrecht*, w późniejszym okresie jego właściwość została rozszerzona także na całe terytorium rejencji Arnsberg. Także w okresie obowiązywania GTO scalanie gruntów rolnych nie było samoistną instytucją prawną, lecz pozostawało w związku ze znoszeniem serwitutów na gruntach rolnych objętych postępowaniem uwłaszczeniowym. Omawiany tu akt prawny ulegał zmianom. Ustawodawca w 1838 r. odszedł od obowiązującej od 1821 r. zasady, że zniesienie serwitutów może nastąpić na wniosek jednego z zainteresowanych¹⁴. Od tego czasu konieczny był wniosek jednej czwartej zainteresowanych posiadaczy gruntów rolnych. Jednocześnie został zmieniony zakres stosowania GTO¹⁵. W 1847 r. wyłączono z zakresu jego stosowania nieruchomości

¹¹ Ibidem, s. 69-70.

¹² Zniesienie poddaństwa chłopów oraz reforma rolna zostały w Prusach przeprowadzone trzech aktami prawnymi: *Edikt, den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums*, sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend (z 9 października 1807 r.) oraz *Edikt zur Beförderung der Landeskultur* i *Edikt die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse betreffend* (oba z 14 września 1811 r.).

¹³ Zob. *Gemeinheitsteilungsordnung* z 7 czerwca 1821 r.

¹⁴ Zob. *Verordnung über Beschränkung des Provokationsrechts auf Gemeinheitsteilungen* z 28 lipca 1838 r.

¹⁵ Zob. *Declaration einiger Vorschriften des Allgemeinen Landrechts und der Gemeinheitsteilungen vom 7. Juni 1821 betreffend das nutzbare Gemeindevermögen* z 26 lipca 1847 r.

stanowiące własność gmin¹⁶, a ustawą z 2 marca 1850 r. możliwość stosowania GTO rozszerzono na nieruchomości obciążone nie tylko serwitutami, lecz także innymi prawami¹⁷.

Wyżej opisane akty prawne znajdowały zasadniczo zastosowanie na terenie tak zwanych starych rejencji pruskich (tj. na obszarach które, wchodziły w skład Królestwa Pruskiego już przed 1815 r.). W rejencjach nowopruskich co do zasady obowiązywał stan prawny, w którym scalanie gruntów rolnych było instytucją prawną niezależną od znoszenia wspólnot gruntowych¹⁸. W niektórych prowincjach nowopruskich w przedmiocie scalania gruntów nadal obowiązywały regulacje prawne sprzed wcielenia ich do Prus. Najbardziej istotnym przykładem było terytorium dawnego Królestwa Hanoweru. Na innych zaś obszarach obowiązywały akty prawne o scalaniu gruntów wydane przez właściwe organy pruskie. Dla przykładu, w Prowincji Reńskiej do chwili jej włączenia do Królestwa Prus obowiązywał francuski porządek prawny, w tym ustawodawstwo prawno-rolne. Pomimo że francuskie prawo rolne było bardziej nowatorskie aniżeli odpowiednie ustawodawstwo pruskie, nie doszło do zlikwidowania na terenie Prowincji Reńskiej szeroko rozpowszechnionego zjawiska współwłasności gruntów rolnych, wynikającej zarówno z reformy rolnej, jak i niekorzystnej struktury przestrzennej gruntów rolnych. Początkowo poprawa struktury przestrzennej gruntów rolnych następowała wyłącznie przez dobrowolną sprzedaż lub zamianę gruntów rolnych. Na ten proces w praktyce żadnego wpływu nie miał GTO wydany przez władze pruskie dla Prowincji Reńskiej¹⁹. Przyczyna nieskuteczności tego aktu prawnego tkwiła w treści jego § 18: scalanie gruntu było bowiem niemożliwe, jeżeli właściciel gruntu rolnego, innego niż przewidziany do przekazania osobie trzeciej w ramach znoszenia serwitutów jako odszkodowanie, nie wyraził zgody na objęcie jego gruntu rolnego postępowaniem scaleniowym. Treść powołanego przepisu stanowiła wyraz liberalizmu gospodarczego, mającego dominujący wpływ na założenia aksjologiczne ówczesnego ustawodawstwa²⁰.

¹⁶ Zob. Gesetz, betreffend die Ablösung der Reallasten und die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse z 2 marca 1850 r.

¹⁷ F. Berkenbusch, op. cit., s. 75.

¹⁸ Na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego obowiązywała jednak od 1823 r. GTO (zob. A. Lichorowicz, *Scalenie gruntów w Polsce...*, s. 69).

¹⁹ Zob. Gemeinheitsteilungsordnung für die Rheinprovinz mit Ausnahme der Ausnahme der Kreise Duisburg und Rees, sowie für Neuvorpommern und Rügen (z 19 maja 1851 r.).

²⁰ F. Berkenbusch, op. cit., s. 78-79.

Przykładem istnienia w Niemczech już w pierwszej połowie XIX w. samodzielnej instytucji scalania gruntów rolnych jest ustawodawstwo Królestwa Hanoweru. Pierwszym aktem prawnym regulującym kwestie poprawy warunków gospodarowania na gruntach rolnych było królewskie rozporządzenie z 1768 r. Na jego mocy wyłączono wszelkie działania służące poprawie jakości gruntów z zakresu prawa prywatnego i uczyniono je sprawami administracyjnymi²¹. Następnie na poszczególnych terenach Królestwa Hanoweru wprowadzono w życie różne akty prawne w przedmiocie scalania gruntów, które wpłynęły na wzrost liczby postępowań scaleniowych. Mankamentem rozwiązań przyjętych w Królestwie Hanoweru był jednak fakt, że zasadniczo scalanie gruntów następowało wyłącznie na podstawie zgody wszystkich właścicieli gruntów rolnych objętych postępowaniem. Wyjątkiem była możliwość zastąpienia zgody niektórych właścicieli gruntów rolnych na scalenie, jeżeli większość uczestników postępowania wyraziła taką zgodę, a brak zgody pozostałych nie był uzasadniony²².

Z kolei, jak już wcześniej zaznaczono, proces scalania gruntów rolnych w południowych i południowo-zachodnich Niemczech przebiegał odmiennie niż w północnych i północno-wschodnich. Tutaj strukturę przestrzenną gruntów rolnych cechowało wyjątkowo silne rozdrobnienie (tzw. szachownica). Było to w szczególności skutkiem powoływania szerokiego kręgu spadkobierców do dziedziczenia gospodarstw rolnych. Jednocześnie jednak korzystne warunki klimatyczne i daleko posunięta specjalizacja wielu gospodarstw powodowały, że nawet małe gospodarstwa rolne były w stanie sprostać konkurencji. Konsekwencją szachownicy gruntów rolnych była w pierwszej kolejności konieczność stworzenia sieci dróg publicznych, umożliwiających dostęp do poszczególnych parceli. Scalanie gruntów rolnych zostało unormowane nie tylko w powiązaniu z tworzeniem sieci dróg publicznych, lecz także jako samodzielna instytucja prawna. Na bliższą wzmiankę zasługuje ustawodawstwo Księstwa Nassau i Królestwa Wirtembergii. W wypadku Księstwa Nassau rozwój prawa scaleniowego był wyjątkowy na tle innych państw niemieckich, natomiast prawo komasacyjne Królestwa Wirtembergii stanowiło typowy przypadek prawa scalania gruntów na terenie południowych i południowo-zachodnich Niemiec.

²¹ Zob. Verordnung, wie in Landesökonomieangelegenheiten zu verfahren (z 22 listopada 1768 r.).

²² F. Berkenbusch, op. cit., s. 82-84.

W Księstwie Nassau pierwsze komasacje przeprowadzono już w XVIII w., początkowo wszakże pod warunkiem wyrażenia zgody przez wszystkich właścicieli scalanych gruntów. Następnie na mocy aktu prawnego z 1784 r. scalanie gruntów mogło nastąpić nawet przy sprzeciwie ich właścicieli, w razie uznania tych sprzeciwów za nieuzasadnione przez właściwy organ administracji publicznej²³. Rozporządzenie z 1829 r. ze zmianą w 1830 r. dawało podstawę do scalania gruntów pod warunkiem wyrażenia zgody przez dwie trzecie zainteresowanych, będących jednocześnie właścicielami połowy parcel objętych postępowaniem²⁴.

Na terenie Wirtembergii już od połowy XVI w. można zaobserwować działania o charakterze scalania gruntów. Scalanie nie ograniczało się do samego wyodrębniania gruntów z istniejących wspólnot i znoszenia serwitutów. Obok tego podejmowano też konkretne działania służące polepszeniu warunków gospodarowania poprzez tworzenie nowej sieci dróg publicznych i wyodrębnienie gospodarstw rolnych z zabudowy wsi. Po wprowadzeniu zakazu scalania gruntów na początku XIX w. prowadzenie komasacji stało się możliwe dopiero od 1862 r. Ustawa wirtemberska z 1862 r. okazała się jednak w praktyce mało skuteczna. Zasadniczo zawierała ona tylko regulacje dotyczące dróg polnych oraz służebności drogi koniecznej, a scalania gruntów były tylko wyjątkowo dopuszczalne²⁵. Przede wszystkim w drugiej połowie XIX w. nasiliła się tendencja do odchodzenia od liberalno-indywidualistycznego ujmowania prawa własności na rzecz koncepcji wykonywania tego prawa zgodnie z interesami ogółu. To stanowisko znajdowało wyraz w nauce prawa oraz w sferze światopoglądowej, zarówno w ramach ruchu socjalistycznego, jak i pośród konserwatystów. Na gruncie prawa rolnego proces ten prowadził między innymi do stworzenia regulacji korzystnych dla ruchu spółdzielczego. W kwestii scalania gruntów opisana tendencja sprowadzała się do uproszczenia wszczynania i prowadzenia postępowania oraz osłabienia ochrony interesów poszczególnych uczestników postępowania na rzecz interesu ogółu.

Ograniczenie treści prawa własności ze względu na interes ogólnospołeczny stało się na mocy art. 153 ust. 3 Konstytucji weimarskiej zasadą konstytucyjną²⁶. Odmienna interpretacja pojęcia prawa własności oraz

²³ Zob. Verordnung, die Zusammenlegung der zerstückelten Güter betreffend (z 2 maja 1784 r.).

²⁴ Zob. Verordnung des Herzoglich Nassauischen Staatsministeriums vom 12. September 1829, die Güterkonsolidation, sowie die Anlegung von Lagerbüchern und das Ab- und Zuschreiben in denselben betreffend (z 12 września 1829 r.).

²⁵ Zob. Gesetz über Feldwege, Trepp- und Überfahrrechte z 26 marca 1862 r. („Regierungsblatt für das Königreich Württemberg”, s. 91).

trudna sytuacja gospodarcza w Niemczech po I wojnie światowej dały impuls do dalszego rozwoju instytucji scalania gruntów. Tendencja wzrostu znaczenia interesu ogólnospołecznego nad interesem jednostki znalazła najsilniejsze odzwierciedlenie w prawie scalenia gruntów w okresie III Rzeszy. Z kolei w ustawie zasadniczej RFN ustawodawca powrócił do zasady powiązania prawa własności z interesem publicznym (tzw. *Sozialbindung*), uznając jednak, tak jak w republice weimarskiej, interes jednostki za ważny przedmiot ochrony prawnej.

Opisana tendencja odchodzenia od realizacji postulatów liberalnych na rzecz uwzględnienia interesów ogółu znajduje wyraz na obszarze północnych i północno-wschodnich Niemiec, w szczególności w prawodawstwie saskim i pruskim. Pierwszym aktem prawnym, w którym uczyniono scalanie samoistną instytucją prawną, niezależną od znoszenia wspólnot gruntowych, była ustawa saska z 1834 r.²⁷ Największe znaczenie na obszarze północnych i północno-wschodnich Niemiec przypadało jednak pruskiej ustawie z 1872 r.²⁸ Wprowadzono nią scalanie gruntów jako samoistną instytucję prawną na terenie tak zwanych obszarów staropruskich. Rozwiązania w niej przyjęte miały jednak wpływ na rozwiązania wprowadzone dla obszarów nowopruskich.

Wspomniana ustawa saska z 1834 r. umożliwiała wszczęcie postępowania scaleniowego, jeżeli odpowiedni wniosek poparła większość dwóch trzecich głosów. Liczba głosów przypadających na jednego uczestnika postępowania była ustalana odpowiednio do liczby i wielkości gruntów objętych scaleniem. Ustawą z 1861 r. złagodzone wymogi wszczęcia postępowania scaleniowego²⁹. Zgodnie z § 2 pkt a oraz § 3 ustawy dla dokonania scalania gruntów konieczna była zgoda wyrażona większością głosów uczestników postępowania. Liczbę głosów przypadających na jednego uczestnika ustalano jako iloczyn liczby jego parceli objętych postępowaniem scaleniowym i łącznej powierzchni tych gruntów.

Na obszarach staropruskich scalanie gruntów jako samoistna instytucja prawna zostało wprowadzone dopiero ustawą z 2 kwietnia 1872 r. Według tej ustawy wszczęcie postępowania scaleniowego wymagało zgody właścicieli nieruchomości scalanych, którzy byli płatnikami co naj-

²⁷ Gesetz über die Zusammenlegung der Grundstücke z 14 czerwca 1834 r. (Sammlung der Gesetze und Verordnungen für das Königreich Sachsen, s. 141).

²⁸ Gesetz, betreffend die Ausdehnung der Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. Juni 1821 auf die Zusammenlegung von Grundstücken, welche einer gemeinschaftlichen Benutzung nicht unterliegen z 2 kwietnia 1872 r. (GS S. 329).

²⁹ Gesetz über Zusammenlegung der Grundstücke z 23 lipca 1861 r. (Sammlung der Gesetze und Verordnungen für das Königreich Sachsen, s. 117).

mniej połowy ogólnej sumy podatku gruntowego na obszarze objętym postępowaniem scaleniowym. Zatwierdzenie planu scalenia musiało zaś nastąpić kwalifikowaną większością głosów. Za planem musieli opowiedzieć się właściciele scalanych nieruchomości, którzy byli płatnikami co najmniej połowy podatku gruntowego przypadającego na obszar scaleniowy, a powierzchnia ich nieruchomości musiała być co najmniej równa połowie łącznej scalanej powierzchni³⁰.

Dalszy etap rozwoju pruskiego prawa scaleniowego gruntów wyznacza ustawa z 21 września 1920 r.³¹ Ustawą tą zakończono zasadniczo unifikację prawa scalania gruntów rolnych na obszarze całych Prus. Ustawodawca pierwszy raz wprowadził ogólną zasadę wszczynania postępowania scaleniowego z urzędu. Jednocześnie zastrzeżono uprawnienie do zaskarżenia aktów administracyjnych wydanych w trakcie tego postępowania³². Warto wspomnieć, że obok ogólnych aktów prawa scaleniowego występowały także akty szczególne³³, na przykład ustawa o zbiorniku retencyjnym w Otmuchowie na Śląsku³⁴. Służyły one uproszczeniu i przyspieszeniu postępowania.

W związku z przeobrażeniami ustrojowymi w Niemczech w okresie nazistowskim Minister Gospodarki Żywnościowej i Rolnictwa 16 czerwca 1937 r. wydał rozporządzenie Ordynacja scaleniowa Rzeszy³⁵ na podstawie ustawy Rzeszy z 26 czerwca 1936 r.³⁶ Ustawa ta zawierała w § 1 definicję pojęcia scalania gruntów rolnych³⁷. Scalenie to na gruncie tej ustawy stanowiło postępowanie w celu łączenia rozdrobnionych gruntów rolnych.

³⁰ A. Lichorowicz, *Scalanie gruntów w Polsce...*, s. 73-74.

³¹ Umlegungsordnung z 21 września 1920 r. (GS, s. 453).

³² Zob. R. Hillebrandt (red.), op. cit., s. 58.

³³ Obok Gesetz für das Staubecken Ottmachau in Schlesien należy wskazać także Gesetz betreffend Maßnahmen zur Regelung der Hochwasser-, Deich- und Vorflutverhältnisse an der oberen und mittleren Oder z 12 sierpnia 1905 r. (GS G. 335).

³⁴ Gesetz für das Staubecken Ottmachau in Schlesien z 6 lipca 1929 r. (RGBl. I, s. 132)³⁴. Ustawa zawierała delegację ustawową dla ustawodawcy pruskiego w razie wydania ustawy pruskiej o odszkodowaniu właścicieli nieruchomości przejmowanych na cele budowy Zbiornika Otmuchowskiego. Jeżeli co do zasady odszkodowanie miałoby następować przez przydział nowej nieruchomości, to ustawodawca pruski został upoważniony do pozbawienia uczestników następczego postępowania scaleniowego prawa zaskarżenia do Sądu decyzji administracyjnych w przedmiocie scalania.

³⁵ Reichsumlegeordnung (RGBl. I, s. 629); dalej jako: „Ordynacja scaleniowa Rzeszy” lub „Ordynacja”.

³⁶ Umlegungsgesetz (RGBl. I, s. 518).

³⁷ Niem. „Grundstücksumlegung (Feld oder Flurbereinigung)”.

Postępowanie scaleniowe miało obejmować, obok samej wymiany nieruchomości, także wszelkie działania służące zwiększeniu potencjału produkcyjnego gruntów rolnych (np. budowa dróg, rowów, urządzeń irygacyjnych lub melioracyjnych oraz oddanie nieużytków pod uprawę rolną).

Ustawa wyraźnie zastrzegała, że scalanie powinno nastąpić z urzędu oraz formułowała zasadę przydzielenia każdemu uczestnikowi nieruchomości o wartości równej nieruchomości objętej postępowaniem scaleniowym. Jednocześnie przewidywała ona wyjątki od powyższej zasady. Tak między innymi wartość przydzielanej nieruchomości na skutek scalenia ulegała zmniejszeniu odpowiednio do ilości powierzchni przeznaczanej na cele nowych urządzeń służących wszystkim uczestnikom postępowania³⁸. Ustawa z 26 czerwca 1936 r. upoważniała właściwego ministra do wydania aktu wykonawczego, normującego zagadnienie scalania gruntów rolnych w sposób jednolity na terytorium całej Rzeszy. Ustawa zastrzegała przy tym, że Minister Gospodarki Żywnościowej i Rolnictwa mógł w porozumieniu z właściwymi ministrami określić zakres obowiązywania dotychczasowych przepisów o scalaniu gruntów oraz wydać szczególne przepisy przejściowe, obowiązujące tylko na części terytorium Niemiec. W § 155 Ordynacji uchylono wszelkie przepisy prawne sprzeczne z jej treścią, w tym dotyczące także postępowania scaleniowego, z zastrzeżeniem że w mocy pozostają przepisy o scalaniu gruntów zawarte w ustawach szczególnych, dotyczących określonych przedsięwzięć³⁹. Ordynacja w § 2 wyraźnie zaznaczała, że postępowanie scaleniowe jest prowadzone przez właściwy organ państwowy. Podkreślenia wymaga przy tym treść § 4 i § 5 Ordynacji, która wskazywała, że postępowanie scaleniowe było wszczynane z urzędu, przy czym Minister Gospodarki Żywnościowej i Rolnictwa Rzeszy mógł taką decyzję podjąć samodzielnie. Postanowienie o wszczęciu postępowania, zakreślające jednocześnie obszar scalenia, było niezaskarżalne na podstawie § 5 ust. 6 Ordynacji. Ordynacja wyróżniała się nadto ustanowieniem w § 17 i następnych osoby prawa publicznego, obejmującej wszystkich uczestni-

³⁸ Ustawa nadto wskazywała, że za nieruchomości oznaczone na cele publiczne (np. autostrady) przysługiwało właścicielom nieruchomości odszkodowanie w formie pieniężnej. Nadto wartość przydzielanej nieruchomości w związku ze scaleniem ulegała zmniejszeniu o koszty postępowania, nie więcej jednak niż o 7,5% wartości scalanej nieruchomości. Zmniejszenie przydzielanej nieruchomości było nadto możliwe o wartość nakładów poczynionych na rzecz poprawy warunków produkcyjnych scalanych nieruchomości.

³⁹ Jako przykład aktów prawnych dotyczących określonych przedsięwzięć, stanowiących ustawy szczególne do „Reichsumlegungsordnung” należy wymienić m.in. Gesetz über den Bau der Saaletalsperre bei Hohenwarte z 13 lutego 1935 r. (RGBl. I, s. 189).

ków postępowania⁴⁰ (tzw. *Teilnehmergemeinschaft*). Ogólna zasada prymatu interesu ogólnonarodowego nad interesem indywidualnym znajdowała wyraz między innymi w treści § 18 Ordynacji. Upoważniał on właściwy organ administracji państwowej do wydawania wiążących poleceń wobec *Teilnehmergemeinschaft* w razie niezastosowania się przez uczestników postępowania do treści Ordynacji lub zasad scaleń gruntów.

W okresie powojennym, aż do 1953 r., obowiązywała na terytorium stref okupacyjnych trzech mocarstw zachodnich nadal Ordynacja z 1937 r. Prace nad stworzeniem nowego prawa scalania gruntów rolnych rozpoczęto już w okresie poprzedzającym powstanie RFN⁴¹. Bundestag 11 czerwca 1953 r. uchwalił ustawę federalną o scaleniu gruntów rolnych⁴². Ustawa ta znajdowała zastosowanie zgodnie z treścią § 155 na obszarze całej ówczesnej Republiki Federalnej Niemiec, z tym zastrzeżeniem, że nadal pozostawało w mocy odrębne ustawodawstwo bawarskie i kraju związkowego Württemberg-Hohenzollern. Nadto obowiązywała ona także na obszarze Berlina Zachodniego oraz w Kraju Saary. Ustawa pozostawała w mocy bez istotnych zmian do chwili znowelizowania jej 16 marca 1976 r.⁴³

Uchwalenie ustawy federalnej z 1953 r. było uzasadnione niemożliwością pogodzenia dotychczasowego ustawodawstwa Rzeszy w zakresie scalania gruntów z nowym porządkiem prawnym RFN. W szczególności wskazywano na fakt, że ówczesne ustawodawstwo scaleniowe naruszało przepisy art. 14 ust. 1 i 3 Ustawy zasadniczej RFN⁴⁴. Ustawa federalna z 1953 r. weszła w życie z dniem 1 stycznia 1954 r.⁴⁵

⁴⁰ Zgodnie z § 17 Ordynacji „Die Gemeinschaft der Teilnehmer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie entsteht mit dem Umlegungsbeschluß” („Wspólnota uczestników postępowania jest osobą prawa publicznego. Powstaje ona poprzez wydanie postanowienia w wszczęciu postępowania scaleniowego”).

⁴¹ F. Berkenbusch, op. cit., s. 158-162.

⁴² Niem. Flurbereinigungsgesetz (BGBI. I, s. 591); (dalej jako: ustawa federalna).

⁴³ Bekanntmachung der Neufassung des Flurbereinigungsgesetzes vom 16 März 1976 (BGBI. I, s. 546).

⁴⁴ Art. 14 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN (dalej jako: Grundgesetz [GG]) gwarantuje prawo własności i prawo spadkowe. Treść i ograniczenia są określane ustawą. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 3 GG wyłączenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne. Może nastąpić tylko ustawą lub na podstawie ustawy, która określa rodzaj i wysokość odszkodowania. Wysokość odszkodowania jest ustalana poprzez rozważenie interesów publicznych i uczestników postępowania. W sprawie ustalenia wysokości odszkodowania przysługuje prawo do sądu powszechnego.

⁴⁵ E. Weiß, *Zur Entwicklung des Flurbereinigungsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 6 Jahrzehnten*, Agricola-Verlag GmbH, Budjadingen-Stollhamm 2009, s. 5-6.

Zgodnie z definicją zawartą w § 1 tej ustawy scalanie gruntów miało służyć rozwojowi produkcji rolnej i leśnej, a także powszechnej kulturze rolniczej. Przedmiotem działań scaleniowych miały być rozdrobnione nieruchomości rolne lub ukształtowane w sposób utrudniający gospodarowanie. Ustawa stanowiła w § 1, że prace scaleniowe miały polegać na komasacji, nowym ukształtowaniu lub na innych działaniach służących poprawie kultury rolnej, przy czym powinny one przebiegać zgodnie z dyrektywami nowoczesnych zasad gospodarowania. Na podstawie § 4 ustawy federalnej wszczęcie postępowania scaleniowego następowało z urzędu na podstawie postanowienia.

Podobnie także jak w Ordynacji scaleniowej Rzeszy ustawodawca zachodnioniemiecki przyjął rozwiązanie, że wszyscy uczestnicy postępowania stanowią publiczną osobę prawną (*Körperschaft des öffentlichen Rechtes*), co wynika wprost z treści § 16 ustawy federalnej. Istotna różnica pomiędzy ustawą federalną a Ordynacją scaleniową Rzeszy sprowadza się, jak wskazano wyżej, do wyważenia interesu jednostki w stosunku do interesu ogółu, w przeciwieństwie do rozwiązań z okresu III Rzeszy. Jest to widoczne zwłaszcza w kwestii zaskarżalności projektu scalenia gruntów (*Flurbereinigungsplan*). Ustawa federalna z 1953 r. przyznawała uczestnikowi postępowania w § 59 ust. 2 i § 141 i § 142 prawo zaskarżenia planu wykonania scalenia, włącznie z prawem do wystąpienia na drogę sądową. Ordynacja scaleniowa Rzeszy zamykała zaś uczestnikom postępowania drogę sądową⁴⁶.

Ustawa federalna z 1953 r. wyróżniała się nadto wprowadzeniem przepisów szczególnych postępowania scaleniowego. W czwartej części ustawy zatytułowanym „Przepisy szczególne” ustawodawca zawarł normy dotyczące trzech postępowań szczególnych: 1) postępowania scaleniowego mającego za przedmiot nieruchomości leśne, 2) tak zwanego uproszczonego postępowania scaleniowego oraz 3) „przydziału dużych obszarów na inwestycje”. Uproszczone postępowania scaleniowe ułatwiały przeprowadzenie reformy rolnej, działania osiedleńcze i podobne lub usunięcie negatywnych skutków oddziaływania na kulturę rolną dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Przepisy szczególne dotyczące „przydziału ziemi w dużych rozmiarach na przedsięwzięcia” stosowano w sytuacjach określonych w § 87 ust. 1 ustawy, czyli w przypadku przeprowadzania postępowania wywłaszczeniowego dotyczącego dużych nieruchomości rolnych.

⁴⁶ Zob. § 90 ust. 1 ostatnie zd. Ordynacji scaleniowej Rzeszy.

Ponadto ustawodawca zachodnioniemiecki zawarł w piątej części ustawy federalnej przepisy dotyczące tak zwanego przyspieszonego postępowania scaleniowego. Służyło ono, jak wynika z § 91 ustawy, samej komasacji nieruchomości rolnych, niepołączonej z utworzeniem nowej sieci dróg czy z większymi przedsięwzięciami w zakresie gospodarki wodnej. Jednocześnie w § 103 ustawodawca zastrzegł, że przepisy o przyspieszonym postępowaniu scaleniowym nie naruszają wskazanych aktów prawnych Bawarii i Wirtembergii-Hohenzollern.

Na koniec warto wspomnieć, że inaczej scalenie gruntów było uregulowane na obszarze byłej NRD, przy czym to ustawodawstwo zostało zastąpione prawem scalania gruntów RFN⁴⁷.

3. Przeprowadzone wywody uzasadniają sformułowanie dwóch wniosków:

1) Rozwój niemieckiego prawa scaleniowego był zdeterminowany stosunkami lokalnymi w poszczególnych częściach Niemiec, w tym w szczególności stosunkami własnościowymi i istnieniem wielu samodzielnych państw niemieckich. Konsekwencją zróżnicowania stosunków własnościowych był odmienny rozwój prawa scaleniowego w północnych i północno-wschodnich Niemczech oraz na terenach zachodnich i południowych. Nadto pochodną rozbitcia terytorialnego Niemiec była wielość rozwiązań w sferze prawa scaleniowego na obu wyżej wskazanych obszarach. Unifikacja prawa w tym zakresie nastąpiła dopiero Ordynacją scaleniową Rzeszy z 16 czerwca 1937 r.

2) Obok podziału na dwa podstawowe obszary ustawodawstwa geneza oraz ewolucja prawa scaleniowego charakteryzują się stopniowym procesem – wspólnym dla wszystkich obszarów Niemiec – odchodzenia od prymatu interesu indywidualnego na rzecz realizacji celów ogólnospołecznych. Ta zmiana podstaw aksjologicznych prawa scaleniowego znajdowała wyraz we wprowadzeniu zasady wszczynania postępowania scaleniowego z urzędu. Nadto ustawodawcy niemieccy dopuszczali przeprowadzenie scalenia gruntów rolnych w wypadku wyrażenia zgody kwalifikowanej większości uczestników, a nie – jak wcześniej – tylko za zgodą wszystkich uczestników.

⁴⁷ Na obszarze NRD zagadnienie scalenia gruntów rolnych regulowała m.in. ustawa z 3 czerwca 1959 r. o rolniczych spółdzielniach produkcyjnych (dalej jako: ustawa o RSP). Odmienne niż w RFN ustawa o RSP przewidywała w § 12 scalenie gruntów rolnych co do zasady na potrzeby podmiotów uspołecznionych. Zasadniczo przedmiotem postępowania scaleniowego nie była wymiana nieruchomości rolnych pomiędzy ich właścicielami, lecz tylko osobami uprawnionymi do korzystania z nich (zob. F. Berkenbusch, op. cit., s. 172-174).

Z dzisiejszej perspektywy należy ocenić oparcie kształtu ustawodawstwa scaleniowego na zasadzie nadrzędności interesu ogólnospołecznego na interesem indywidualnym za krok umożliwiający istotne przyspieszenie postępowania scaleniowego i tym samym czyniący prawo scaleniowe skutecznym narzędziem poprawy warunków gospodarowania w rolnictwie.

THE ORIGIN AND EVOLUTION OF THE CONSOLIDATION OF AGRICULTURAL LANDS UNDER GERMAN LAW

S u m m a r y

In the author's opinion, the development of German consolidation law was determined by local relationships that existed in different parts of Germany, and, in particular, by the ownership relationships and existence of a number of independent German states. In consequence of the diversified ownership relationships, the consolidation law in northern Germany was different from that in north-eastern Germany, and yet different than in southern Germany. Moreover, the evolution of German consolidation law was characteristic of one process that was common to all German lands. It was a departure from the prioritising of individual interests for the sake of realising general, social objectives.

From today's perspective, we may say that basing consolidation law on the principle of general social interest as superior to individual interest was a vital step that allowed substantial acceleration of the consolidation process, making it at the same time an efficient tool for improving the conditions of working in agriculture.

GENESI E EVOLUZIONE DI RICOMPOSIZIONE FONDIARIA NEL DIRITTO TEDESCO

R i a s s u n t o

Lo sviluppo del diritto tedesco in materia di ricomposizione fondiaria, secondo l'autore, è stato determinato dai rapporti locali di diverse parti della Germania, in particolare dai rapporti di proprietà e dall'esistenza di tanti Stati tedeschi indipendenti. La conseguenza della diversificazione dei rapporti di proprietà consisteva in uno sviluppo differente del diritto in materia di ricomposizione fondiaria nella Germania del Nord e del Nord-Est ed anche nelle aree occidentali e meridionali. Inoltre, l'evoluzione del diritto in materia di ricomposizione fondiaria in Germania è caratterizzata da un graduale processo – comune a tutte le aree della Germania – di allontanamento dal primato dell'interesse individuale a favore della realizzazione degli obiettivi sociali generali.

Al giorno d'oggi la forma della legislazione in materia di ricomposizione fondiaria fondata sul primato dell'interesse sociale generale sull'interesse individuale va valutata come un passo che consente un'accelerazione significativa della ricomposizione fondiaria e, quindi, rende questo diritto un efficace strumento volto a migliorare le condizioni di gestione in agricoltura.

ANETA SUCHOŃ

Z prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych*

1. Wprowadzenie

Spółdzielczość na ziemiach Polski ma długą historię i od początku związana była z rolnictwem¹. Spółdzielnie działały w czasie zaborów i okresie międzywojennym. Były powszechne także w czasach socjalizmu, wtedy jednak wykorzystywano je do realizacji polityki nakazowo-rozdzielczej: ograniczano samodzielność podmiotów spółdzielczych i uzależniano je od państwa. Po transformacji ustrojowej rola spółdzielczości w obsłudze wsi i rolnictwa osłabła. Wiele spółdzielni zostało rozwiązanych. Z jednej strony trudniej było im funkcjonować w nowych warunkach ekonomicznych, z drugiej – szczególnie wśród mieszkańców wsi – odnotować można było niechęć do spółdzielni postrzeganych jako „pozostałość z poprzedniej epoki”². Dla sektora spółdzielczego jest jednak miejsce w gospodarce rynkowej. Cieszy się on popularnością między innymi w Stanach Zjednoczonych, Japonii, a zwłaszcza w państwach Unii

* Artykuł został przygotowany w ramach realizacji własnego projektu badawczego *Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państwach europejskich*. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

¹ Za prekursora polskiej spółdzielczości uznawany jest Stanisław Staszic, który w 1816 r. założył Towarzystwo Rolnicze Hrubieszowskie w celu „udoskonalenia rolnictwa i przemysłu oraz wspólnego ratowania się w nieszczęściach”; zob. szerzej A. Piechowski, *Rodowód przedsiębiorczości społecznej*, w: E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Warszawa 2007, s. 19 i n.

² Tak A. Suchoń, *Z prawnej problematyki spółdzielczości w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 59-79.

Europejskiej³. Dzięki członkostwu w spółdzielni producenci rolni stają się bardziej konkurencyjni na rynku, a jednocześnie zachowują niezależność w zakresie władania gospodarstwem rolnym⁴.

Po uzyskaniu przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej producenci rolni dostrzegli potrzebę powrotu do idei współpracy. Od kilku lat zaobserwować można w Polsce rozwój grup producentów rolnych, które zapewniają rolnikom korzystniejszą pozycję wobec dużych podmiotów handlowych i przetwórców, dostęp do tańszych środków produkcji i niezbędnych usług, możliwość lepszego dostosowania produkcji do popytu i wymogów rynku⁵. Grupy producentów rolnych nie stanowią odrębnej osoby prawnej, lecz mogą działać w formie spółki kapitałowej, spółdzielni, zrzeszenia albo stowarzyszenia.

Według stanu na dzień 3 grudnia 2012 r. w rejestrach urzędów marszałkowskich wpisanych było 988 grup producentów rolnych, z czego 63% prowadziło działalność jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a 31% – w formie spółdzielni⁶. Dane statystyczne wskazują zatem, że największą popularnością cieszą się spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a na drugim miejscu są spółdzielnie, których jest ponad 306. Uzasadnione jednak wydaje się twierdzenie, że to właśnie spółdzielnie są formą najbardziej przyjazną dla tworzenia grupy producentów rolnych. Okazuje się bowiem, że wszystkie grupy niezależnie od formy prawnej stanowiącej podstawę jej utworzenia prowadzą działalność na zasadach charakterystycznych właśnie dla spółdzielni.

W związku z tym, że grupy producentów rolnych są coraz bardziej powszechne, odnotować trzeba wiele opracowań mających charakter poradników, a dotyczących zakładania grup⁷. Tematyka ta cieszy się także sporym zainteresowaniem ekonomistów, o czym świadczy bogaty katalog rozpraw (np. prace zbiorowe pod red. S. Zawiszy *Perspektywy rozwoju*

³ W 15 krajach „starej” Unii Europejskiej działa ok. 30 tys. spółdzielni związanych z rolnictwem, posiadają one ponad 9 mln członków i zatrudniają ponad 600 tys. osób. Ich udział w skupie, przetwórstwie i marketingu produktów rolnych wynosi ponad 60%, natomiast w dostawach środków do produkcji rolniczej przewyższa 50%, www.krs.org.pl (dostęp: maj 2012).

⁴ Tak I. Drozd-Jaśniewicz, A. P. Wiatrak, *Spółdzielczość wiejska w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2003, s. 6 i n.

⁵ Krajowa Rada Spółdzielcza, *Organizowanie się gospodarce polskich rolników po 1990 roku*, Warszawa 2010, www.krs.org.pl (dostęp: maj 2012).

⁶ Zob. www.ksow.gov.pl (dostęp: grudzień 2012).

⁷ Krajowa Rada Spółdzielcza, *Organizacja i funkcjonowanie grup producentów rolnych, Poradnik informacyjno-szkoleniowy*, red. W. Boguta, Warszawa 2008; MRiRW, *Promocja tworzenia grup producentów rolnych. Działania informacyjne i promocyjne*, Warszawa 2009.

*grup producentów rolnych – szanse i zagrożenia*⁸ czy *Ogólne problemy rozwoju grup producenckich w rolnictwie* pod red. K. Łęczyckiego⁹). Brakuje natomiast opracowań, które w sposób kompleksowy – niekoniecznie wyczerpujący – poruszałby prawne aspekty działania spółdzielczych grup producentów rolnych, uwzględniając z jednej strony regulacje dotyczące grup producentów rolnych, z drugiej – specyfikę spółdzielni jako odrębnej formy prowadzenia działalności gospodarczej.

Celem artykułu jest wskazanie problemów prawnych związanych z zakładaniem i prowadzeniem działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych oraz podjęcie próby ich rozwiązania. Ze względu na ograniczone ramy artykułu rozważania będą obejmowały tylko grupy producentów rolnych utworzonych na podstawie ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw¹⁰. Warto wyjaśnić, że funkcjonują także grupy producentów owoców i warzyw zakładane na podstawie odrębnych przepisów prawnych. Chodzi przede wszystkim o ustawę z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego¹¹ oraz rozporządzenia wykonawcze¹². Grupy te, wpisując się w zasady funkcjonowania rynku owoców i warzyw, odgrywają dużą rolę w rolnictwie. Będą one przedmiotem odrębnego artykułu.

2. Założenie spółdzielczej grupy producentów rolnych

Zakładanie grupy producentów rolnych przebiega w dwóch etapach. Pierwszym jest powołanie osoby prawnej. Jeżeli chodzi o spółdzielnię, to po wejściu w życie nowelizacji z 25 lipca 2008 r. (czyli zmiany ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze¹³), aby założyć grupę, wystarczy pięć podmiotów. Otóż osoby fizyczne oraz osoby prawne prowadzące

⁸ S. Zawisza (red.), *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych – szanse i zagrożenia*, Bydgoszcz 2010.

⁹ K. Łęczycki (red.), *Ogólne problemy rozwoju grup producenckich w rolnictwie*, Siedlce 2007.

¹⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm. (dalej jako: ustawa o grupach producentów rolnych).

¹¹ T.jedn.: Dz. U. 2011, Nr 145, poz. 868 ze zm.

¹² Np. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 grudnia 2008 r. w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać plany dochodzenia do uznania, Dz. U. Nr 5, poz. 27 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 163, poz. 1014.

gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej mogą założyć spółdzielnię, której liczba założycieli nie może być mniejsza od pięciu, ale tylko w sytuacji, gdy podmiot ten jest tworzony wyłącznie w celu organizowania się w grupę producentów rolnych w rozumieniu ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw albo we wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz uznane organizacje producentów owoców i warzyw w rozumieniu ustawy z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego¹⁴.

Należy jednak zwrócić uwagę na pewne problemy, które mogą wystąpić w praktyce. Wspomniany akt prawny nie określa terminu, w jakim musi zostać powołana przez spółdzielnię grupa producentów rolnych. Pojawia się pytanie, jakie będą losy spółdzielni w przypadku, gdy nie zostanie ona zarejestrowana jako grupa producentów rolnych albo jeżeli taka spółdzielnia wystąpi o wykreślenie z rejestru grup producentów rolnych prowadzonego przez marszałka województwa¹⁵.

Po dokonaniu rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym grupa powinna wystąpić z wnioskiem o zarejestrowanie do marszałka województwa i rozpocząć działalność gospodarczą. Warto wspomnieć, że według art. 115 Prawa spółdzielczego, jeżeli spółdzielnia nie rozpoczęła działalności gospodarczej w ciągu roku od dnia jej zarejestrowania i nie posiada majątku, może ulec wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego na wniosek związku rewizyjnego.

Określając podmioty, które mogą być założycielami spółdzielni powoływanej w celu utworzenia grupy producentów rolnych, ustawa o grupach producentów rolnych odwołuje się do pojęcia „gospodarstwo rolne”, zawartego w ustawie z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁶. Rozważyć należy, czy założycielami takiej spółdzielni mogą być tylko podmioty będące podatnikami podatku rolnego lub z działów specjalnych produkcji rolnej, czy wystarczy, że podmiot prowadzi gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Odnotować bowiem wypada interpretację, że członkami grupy producentów rolnych nie mogą być podmioty niebędące podatnikami podatku rolnego lub z działów specjalnych produkcji rolnej, nie posiadają bowiem nakazu zapłaty podatku.

¹⁴ T.jedn.: Dz. U. 2008, Nr 11, poz. 70 ze zm.

¹⁵ Zob. A. Suchoń, op. cit., s. 62 i n.

¹⁶ T.jedn.: Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969 ze zm.

Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że pojęcia „gospodarstwo rolne” z ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym nie należy łączyć z podmiotami, które są podatnikami podatku rolnego za grunty tworzące gospodarstwo rolne. Według tego aktu prawnego za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Zgodnie z ustawą z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny: posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jako właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jako użytkownik, w tym dzierżawca (posiadacz zależny).

Natomiast odrębnym zagadnieniem jest pojęcie „podatnika podatku rolnego”. Jest nim przede wszystkim właściciel albo użytkownik wieczysty gruntów rolnych. Jeżeli chodzi o dzierżawców, to w nierówny sposób traktowani są posiadacze zależni. Podatnikiem jest dzierżawca gruntów Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego. Wyłączony zaś jest dzierżawca gruntów prywatnych (wyjątek stanowi oddanie gruntów w celu otrzymania części uzupełniającej emerytury z KRUS albo renty strukturalnej w latach 2004-2006 – wtedy to dzierżawca jest podatnikiem). Z umowy dzierżawy co prawda może wynikać, że do obowiązków dzierżawcy należy uiszczanie podatku rolnego, niemniej jednak będzie go płacił w imieniu wydzierżawiającego, na którego wystawiono nakaz zapłaty¹⁷.

Zasadne wydaje się przyjęcie, że członkiem spółdzielni zamierzającej utworzyć grupę producentów rolnych może być każdy podmiot prowadzący gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzący działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Inna interpretacja byłaby właściwa, gdyby przepis określał, że członkiem grupy może być podmiot będący podatnikiem podatku rolnego¹⁸. Twierdzenie takie znajduje potwierdzenie na gruncie innych aktów

¹⁷ Zob. szerzej A. Suchoń, *Z prawnej problematyki podatku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 249-271.

¹⁸ Do pojęcia podatnika podatku rolnego odwołuje się ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (t.jedn.: Dz. U 2002, Nr 101, poz. 927 ze zm.). Według art. 2 członkami samorządu

prawnych, w których następuje odwołanie do definicji gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym¹⁹. Poza tym art. 8 ust. 3 ustawy o grupach producentów rolnych określa, że do wniosku o rejestrację grupy załączyć należy oświadczenie członków grupy o prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub działu specjalnego produkcji rolnej. Wymieniony akt prawny nie wspomina o nakazie zapłaty podatku rolnego.

Kolejne zagadnienie, które należy rozważyć, to uzależnienie członkostwa w grupie od posiadania przez producenta rolnego numeru identyfikacyjnego uzyskanego jednocześnie z wpisem do ewidencji producentów na podstawie art. 12 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności²⁰. Problem ten pojawia się przede wszystkim w przypadku małżonków prowadzących odrębne gospodarstwa rolne. Na marginesie warto dodać, że numer identyfikacyjny jest potrzebny, aby producent rolny otrzymał środki unijne (np. płatności w ramach systemu płatności bezpośrednich²¹ czy fundusze z PROW 2007-2013). Co prawda, pobieranie dotacji unijnych nie jest obowiązkowe, niemniej jednak ponad 90% rolników korzysta z I filaru Wspólnej Polityki Rolnej, czyli płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

Wymóg uzyskania numeru identyfikacyjnego nałożony został także na grupy producentów rolnych, ale tylko i wyłącznie wtedy, gdy organizacja ta będzie się starała o środki unijne. Jednocześnie należy zaznaczyć, że żaden z przepisów ustawy o grupach producentów rolnych nie wymaga od członka grupy, czyli producenta rolnego, posiadania numeru identyfikacyjnego. Niemniej jednak ze spisu dokumentów, które należy załączyć do wniosku o rejestrację grupy, przygotowanych przez niektóre urzędy mar-

rolniczego z mocy prawa są m.in. osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym.

¹⁹ Zob. np. ustawa z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.).

²⁰ T.jedn.: Dz. U. 2012, Nr 86 ze zm.

²¹ Według art. 7 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t.jedn.: Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051 ze zm.) rolnikowi przysługuje jednolita płatność obszarowa, jeżeli m.in. został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Niemniej w wyroku z 16 września 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że 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 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (II GSK 769/09), Lex/el., wyrok nr 746139.

szalkowskie oraz opracowań wynika, że konieczne jest posiadanie takiego numeru przez producenta rolnego – członka grupy. Problem występuje przede wszystkim w przypadku małżonków prowadzących niezależne gospodarstwa rolne w ramach rozdzielnosci majątkowej małżeńskiej, jak też i tych, których gospodarstwa rolne należą do majątku osobistego, mimo wspólności majątkowej małżeńskiej. Ta ostatnia sytuacja ma miejsce wtedy, gdy małżonek nabył je przed zawarciem związku małżeńskiego czy też otrzymał grunty rolne w drodze darowizny bądź spadku²².

Zgodnie z ostatnimi wyrokami sądu nie można nadać dwóch odrębnych numerów identyfikacyjnych małżonkom, nawet w przypadku zawarcia intercyzy, czyli istnienia rozdzielnosci majątkowej małżeńskiej. W wyroku z 25 stycznia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że: „[...] przepis art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności obliguje do nadania numeru identyfikacyjnego jednemu ze współmałżonków, niezależnie od ustroju majątkowego obowiązującego współmałżonków”²³. Podobnie w wyroku z 3 lipca 2012 r. NSA stwierdził, że: „[...] jeżeli małżonkowie w separacji w dalszym ciągu pozostają w związku małżeńskim, przepisu art. 12 ust. 4 ustawy z 2003 r. krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, adresowanego między innymi do małżonków, nie można interpretować inaczej niż tak, że sytuacja prawna małżonków odnośnie do posiadania numeru identyfikacyjnego nie ulega zmianie. W dalszym ciągu posiadanie tego numeru przez jednego z małżonków uniemożliwia przyznanie takiego numeru drugiemu małżonkowi”.

Taka interpretacja oznacza, że małżonek prowadzący odrębne gospodarstwo rolne, który nie posiada numeru identyfikacyjnego, w niektórych województwach może mieć trudności z nabyciem członkostwa w grupie producentów rolnych. Po analizie przepisów ustawy o grupach producentów rolnych stwierdzić należy, że uzależnienie udziału w grupie od posiadania numeru identyfikacyjnego nie ma uzasadnienia we wspomnianym akcie prawnym. Poza tym nie podzielam opinii o braku podstaw do nada-

²² Według art. 33 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 788) do majątku osobistego każdego z małżonków należą między innymi: 1) przedmioty majątkowe nabyte przed powstaniem wspólności ustawowej, 2) przedmioty majątkowe nabyte przez dziedziczenie, zapis lub darowiznę, chyba że spadkodawca lub darczyńca inaczej postanowił.

²³ II GSK 94/10, Lex/el., wyrok nr 952868.

nia dwóch numerów w przypadku prowadzenia gospodarstw w ramach rozdzielności majątkowej małżeńskiej. Przychylam się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 28 kwietnia 2009 r., że małżonkom można nadać osobne numery identyfikacyjne, jeżeli: po pierwsze – istnieje między nimi rozdzielność majątkowa w rozumieniu przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i w ramach tej rozdzielności małżonkowie prowadzą dwa odrębne gospodarstwa rolne, przy czym każde z nich jest samodzielne pod względem technicznym i ekonomicznym; po drugie – prowadzą odrębne gospodarstwa rolne, stanowiące majątek odrębny każdego z małżonków²⁴.

Omawiając wymagania dotyczące członkostwa w grupie, stwierdzić należy, że ustawa o grupach producentów rolnych nie uzależnia przynależności do grupy od miejsca położenia gospodarstwa rolnego czy zameldowania producenta rolnego. Natomiast rejestracja grupy w danym urzędzie marszałkowskim następuje według siedziby grupy określonej w statucie i Krajowym Rejestrze Sądowym. Biorąc jednak pod uwagę koszty transportu, cel i miejsce sprzedaży bądź przechowywania produktów rolnych, członkami grupy są z reguły rolnicy z sąsiednich miejscowości.

Dokonać rejestracji grupy producentów rolnych może co najmniej pięciu producentów rolnych²⁵ wytwarzających produkty czy grupy produktów o minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 kwietnia 2008 r.²⁶ Wielkość tej produkcji uzależniona jest od województwa. Zatem grupy mające siedziby na terenie województwa dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego z reguły muszą spełnić najwyższe wskaźniki, aby uzyskać wpis do rejestru grup. Dla grup producentów rolnych jest korzystniej, jeśli zarówno liczba członków, jak i wielkość produkcji są wyższe od tej wskazanej w rozporządzeniu. W przypadku bowiem zmniejszenia liczby członków poniżej pięciu podmiotów (np. śmierci czy też wykluczenia, o ile nie przystąpi nowy pomiot) albo też obniżenia pro-

²⁴ II SA/Bd 131/09, Lex/el., wyrok nr 533656.

²⁵ Wyjątkiem są grupy liści tytoniu suszonego, w których minimalna liczba producentów rolnych wynosi 50, oraz grupy producentów szyszek chmielowych z minimum 7 członkami.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 kwietnia 2008 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych (Dz. U. Nr 72, poz. 424 ze zm.).

dukcji poniżej minimalnych rocznej wielkości produkcji towarowej nastąpi w konsekwencji jej wykreślenie z rejestru. Artykuł 11 ustawy o grupach producentów rolnych stanowi bowiem, że marszałek województwa w przypadku, gdy grupa przestaje wykonywać warunki określone art. 3 lub art. 3a, lub w przepisach wydanych na podstawie art. 6, wydaje decyzję administracyjną o stwierdzeniu niespełniania przez grupę warunków ustawowych i skreśleniu jej z rejestru grup.

W tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że niewywiązywanie się przez grupę z obowiązków w zakresie wytwarzania określonej wielkości wskazanych produktów lub grupy produktów może wynikać ze zróżnicowanych przyczyn (np. sprzedaży produktów przez członków nie grupie, lecz bezpośrednio podmiotom trzecim, czyli z nieprzestrzegania postanowień aktów założycielskich i umów członkowskich, czy też w wyniku zmniejszenia się liczby członków). Jednocześnie brak spełniania minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej może być także spowodowany działaniem siły wyższej. Chodzi o straty w plonach wywołane na przykład suszą, powodzią czy przymrozkami. Przez wiele lat przepisy nie uwzględniały wpływu tych czynników na wymaganą minimalną wielkość produkcji towarowej.

Pozytywnie zatem ocenić należy wejście w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 listopada 2012 r. zmieniającego wspomniane rozporządzenie w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych²⁷. Nowelizacja wprowadziła rozwiązanie polegające na tym, że w razie działania siły wyższej lub wystąpienia wyjątkowych okoliczności (o których mowa w art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji [WE] nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady [WE] nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [EFRROW]²⁸), w gospodarstwie członka grupy minimalną roczną wielkość produkcji towarowej tej grupy producentów rolnych stanowi minimalna roczna wielkość produkcji towarowej, określona w załączniku do rozporządzenia, pomniejszona jednak o skutki działania siły wyższej lub wystąpienia wyjątkowych okoliczności. Zgodnie z art. 47 tego rozporządzenia państwa

²⁷ Dz. U. Nr 0, poz. 1292.

²⁸ Dz. Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006 r., s. 15 ze zm.

członkowskie mogą uznać w szczególności następujące kategorie siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności: a) śmierć beneficjenta, b) długotrwała niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu, c) wywłaszczenie dużej części gospodarstwa, jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu podjęcia zobowiązania, d) katastrofa naturalna poważnie dotycząca grunty gospodarstwa (np. przymrozki), e) wypadek powodujący zniszczenie budynków dla zwierząt gospodarskich, f) choroba epizootyczna dotycząca części lub całości należącego do rolnika żywego inwentarza. Dzięki wspomnianemu rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 listopada 2012 r. grupy producentów rolnych, które wyjątkowo w danym roku nie osiągną minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej z powodów niezależnych od członków, nie zostaną wykreślone z rejestru grup.

Warto także wspomnieć o jeszcze jednym pozytywnym rozwiązaniu prawnym. Mianowicie w razie działania siły wyższej lub wystąpienia wyjątkowych okoliczności, o których mowa w art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006, w gospodarstwie członka grupy producentów rolnych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia MRiRW z 13 listopada 2012 r., lecz nie wcześniej niż w dniu 1 stycznia 2012 r., minimalną roczną wielkość produkcji towarowej grupy ustala się także zgodnie z zasadą określoną w tym akcie wykonawczym.

3. Umowy członkowskie w spółdzielczej grupie producentów rolnych

Podejmując decyzje o założeniu czy przystąpieniu do grupy producentów rolnych, jej członek musi podpisać tak zwaną umowę członkowską. Niektóre urzędy marszałkowskie wymagają, aby jej wzór załączyć do wniosku o wpis do rejestru grup. Treść takiej umowy uzależniona jest od przedmiotu działalności grupy i związana z regulacjami dotyczącymi rynków rolnych. Ustala się w niej przede wszystkim zasady współpracy między producentem rolnym będącym członkiem grupy a spółdzielnią, w zakresie wytwarzania w gospodarstwie produktów, dla których grupa została założona (np. zboża, owiec, drobiu), i sprzedaży ich spółdzielni, która następnie zbywa je osobom trzecim. W tak zwanej umowie członkowskiej określone zostają z reguły także zasady: zaopatrzenia w środki do produkcji, spełniania wymogów technologicznych produkcji (w tym jakościowych), harmonogram dostaw oraz reguły rozliczeń finansowych.

Umowa członkostwa jest umową nienazwaną. Zawiera ona elementy umowy kontraktacji. Producent rolny zobowiązuje się do wytworzenia określonych produktów rolnych o wymaganej jakości, a grupa zobowiązuje się do ich odebrania. Niektóre grupy nazywają umowy członkowskie właśnie umowami kontraktacji. Niemniej przedmiot takich umów jest z reguły szerszy od przedmiotu kontraktacji. Umowy członkowskie konkretyzują relacje pomiędzy grupą a producentem rolnym wynikające z przepisów prawnych oraz aktu założycielskiego. Występuje zależność pomiędzy obowiązkami grupy producentów rolnych wynikającymi z umowy zbycia nabytych od członków produktów rolnych a zobowiązaniami spółdzielców określonymi w umowach członkowskich.

Należy podkreślić, że spółdzielcza grupa producentów rolnych nie jest posiadaczem gruntów rolnych i nie prowadzi produkcji rolnej. To właśnie dzięki umowom członkowskim i wynikającemu z niej obowiązkowi wytworzenia oraz dostarczenia do grupy produktów rolnych o określonych parametrach spółdzielnia jako odrębny podmiot posiadający osobowość prawną może wywiązać się z postanowień zawartych w umowie kontraktacji czy sprzedaży²⁹. W niektórych sytuacjach po zawarciu nowej umowy kontraktacji zarząd grupy musi opracować aneksy do umów członkowskich. Ma to miejsce przede wszystkim wówczas, gdy z kontraktu wynikają inne wymagania jakościowe, zasady uprawy, terminy dostaw itp., w porównaniu z tymi poprzednio wiążącymi strony.

Umowy członkowskie często określają, że grupa po dostarczeniu produktu rolnego przez producenta rolnego staje się właścicielem produktu. Niewątpliwie istotnym elementem takiego kontraktu są procedury kontroli jakości i zasady wytwarzania produktów rolnych, a także sankcje za niewywiązywanie się z jego postanowień.

4. Prawo spółdzielcze a działalność spółdzielczych grup producentów rolnych

Według art. 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze³⁰ spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które

²⁹ Ze względu na zmieniające się ceny produktów rolnych zawarcie umowy kontraktacji nie zawsze jest korzystne dla grupy producentów rolnych. Dlatego niektóre grupy zawierają częściej umowy sprzedaży niż kontraktacji.

³⁰ T.jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848.

w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Spółdzielnia jest bardziej trwałą formą współpracy niż spółka. Uwzględnia specyfikę rolnictwa, angażując dużą liczbę rolników. Cechą charakterystyczną spółdzielni jest prowadzenie działalności gospodarczej. Należy jednak podkreślić, że grupa producentów rolnych w praktyce stanowi przedłużenie gospodarstwa rolnego, przejmując niektóre zadania producentów rolnych w niej zrzeszonych, między innymi zaopatrzenie w środki produkcji, przygotowanie do obrotu handlowego produktów rolnych oraz ich sprzedaż. Istnieje zatem związek pomiędzy działalnością gospodarczą grupy producentów rolnych a działalnością rolniczą prowadzoną w gospodarstwach rolnych jej członków³¹.

Warto jednak przypomnieć, że spółdzielczość jest ruchem międzynarodowym, popularnym niemalże na całym świecie, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Podmioty spółdzielcze działają we wszystkich branżach gospodarki. Organizacje spółdzielcze z całego świata zrzeszone są w Międzynarodowym Związku Spółdzielczym. W 1995 r. określił on zasady spółdzielcze zgodne z wymogami nowoczesnych społeczeństw i zaliczył do nich zasadę dobrowolnego i otwartego członkostwa, demokratycznej członkowskiej kontroli, ekonomicznego uczestnictwa członków (współodpowiedzialności członków), autonomii i niezależności, szkolenia, oświaty i informacji, troski o lokalną społeczność³².

W celu utworzenia spółdzielni jej założyciele muszą przygotować i uchwalić statut. W wyroku z 30 września 2009 r. Sąd Najwyższego orzekł, że po – pierwsze – statut spółdzielni jest to szczególny rodzaj umowy, a jego postanowienia stanowią umownie wprowadzone normy obowiązujące spółdzielców i spółdzielnię, czego konsekwencją jest to, iż instytucjonalnie jest on związany z reżimem cywilnych czynności prawnych. W konsekwencji jego postanowienia powinny być tłumaczone według dyrektyw wynikających z art. 65 k.c. Zgodnie zaś z zasadą swobody umów postanowienia statutu mogą być kształtowane dowolnie, ale z uwzględnieniem granic swobody, określonych w art. 353¹ k.c. Po drugie – że postanowienia statutu spółdzielni w kwestiach uregulowanych w nim na podstawie zawartego w przepisach spółdzielczych odesłania mogą być uznane za prawo materialne w rozumieniu art. 393¹ pkt 1 k.p.c.³³

³¹ Zob. www.interpretacje.tmxp.pl/tags/grupa-producentow-rolnych.html (dostęp: lipiec 2012).

³² Krajowa Rada Spółdzielcza, *Fundusze Europejskie instrumentem realizacji strategicznych i anty kryzysowych programów dla spółdzielczości*, Warszawa 2009, s. 30 i n.

³³ V CSK 86/09, Lex/ el., wyrok nr 627242.

Biorąc pod uwagę, że kolejnym etapem będzie tworzenie grupy producentów rolnych, istotne jest zawarcie w statucie wymagań wynikających z ustawy o grupach producentów rolnych. Chodzi o elementy aktu założycielskiego, a szczególnie: wymóg sprzedaży przez członków grupy całości produktów lub grupy produktów za pośrednictwem grupy oraz odstępstwa od tej zasady; reguły dostarczania przez członków grupy informacji dotyczących wielkości sprzedaży i cen uzyskiwanych za produkty, ze względu na które grupa została powołana, a które to są sprzedawane poza grupą; zasady tworzenia i wykorzystania funduszu specjalnego (jeżeli będzie on utworzony); sankcje wobec członka grupy, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków.

Akt założycielski powinien także określać wymagania zarówno w zakresie przyjmowania nowych członków, jak i występowania z grupy. Prawo spółdzielcze nie przewiduje minimalnego okresu członkostwa, ale statut może wprowadzić wymagania w tym zakresie. W wypadku spółdzielczych grup obligatoryjne regulacje wynikają z ustawy o grupach producentów rolnych. Mianowicie minimalny okres członkostwa, który liczy się od dnia wydania decyzji administracyjnej o wpisie grupy do rejestru, nie może być krótszy niż trzy lata, a informacja o zamiarze wystąpienia z grupy powinna zostać złożona na piśmie co najmniej na 12 miesięcy przed końcem danego roku działalności grupy³⁴.

Rozważyć także należy, czy członkami spółdzielni tworzącej grupę mogą być również inne osoby, niespełniające wymagań określonych w ustawie o grupach producentów rolnych. Odpowiedź jest twierdząca, co potwierdza dodany w ramach jednej z nowelizacji art. 3a ustawy. Spółdzielnia może również prowadzić działalność jako grupa, jeżeli w jej skład wchodzi co najmniej pięciu producentów jednego produktu lub grupy produktów, którzy spełniają wymagania określone w art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych, i spełnia inne wymagania określone we wspomnianych akcie prawnym. Ustawa nie wprowadza wymagania, że wszyscy członkowie spółdzielni muszą spełniać wymagania określone w ustawie. Takie brzmienie przepisu pozwoliło na stworzenie grup przez spółdzielnie kółek rolniczych czy spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”.

³⁴ Obowiązek złożenia na piśmie informacji o zamiarze wystąpienia z grupy co najmniej na 12 miesięcy przed końcem danego roku działalności grupy nie dotyczy członków grupy, którzy otrzymali postanowienie o spełnieniu warunków określonych w przepisach w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.

Jednocześnie z utworzenia grupy na bazie spółdzielni korzyści odnoszą przede wszystkim producenci rolni. To bowiem oni sprzedają wytworzone produkty za pośrednictwem grupy, wspólnie kupują środki produkcji czy też uczestniczą w szkoleniach organizowanych dla członków grupy. W wypadku tworzenia nowych spółdzielni celem powołanie grupy – jak wynika ze statutu – członkami mogą być tylko i wyłącznie podmioty spełniające wymagania określone w ustawie o grupach producentów rolnych, czyli prowadzące gospodarstwo rolne w świetle ustawy o podatku rolnym czy też działy specjalne.

5. Środki unijne a majątek spółdzielczej grupy producentów rolnych

Jednym z podstawowych czynników decydujących o podjęciu decyzji o współpracy rolników są środki finansowe, które mogą otrzymać zarejestrowane grupy. W okresie przedakcesyjnym były to fundusze polskie, a po uzyskaniu członkostwa przez nasz kraj w Unii Europejskiej – środki unijne. Obecnie grupy producentów rolnych, również te prowadzone w formie spółdzielni, mogą korzystać ze wsparcia finansowego na podstawie 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” i objęcia Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013³⁵. Wniosek o pomoc składa grupa producentów rolnych w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu grupy do rejestru właściwego ze względu na siedzibę grupy dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Przepisy polskie nie określają celu, na jaki uzyskane środki mogą zostać wydane. Stanowi o tym art. 35 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 (EFRROW). Artykuł ten określa, że wsparcia dla grup producentów rolnych udziela się w celu ułatwienia tworzenia i działalności administracyjnej grup producentów, a więc: a) dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, któ-

³⁵ Dz. U. Nr 81, poz. 550 ze zm.

rzy są członkami takich grup; b) wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych; c) ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności.

Przytoczony przepis nie jest jasny i budzi wątpliwości interpretacyjne. Chodzi o ustalenie, na jakie cele mogą być wydatkowane środki z tego programu. Czy obejmują one tylko typowe koszty administracyjne, jak chociażby czynsz najmu pomieszczeń, wynagrodzenie zarządu, czy też zakup na przykład samochodów wykorzystywanych przy dostawie produktów, dla których produkcji została utworzona grupa, maszyn albo urządzeń rolniczych nabytych na potrzeby prowadzonej działalności?

W czerwcu 2010 r. opublikowana została na stronach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi następująca informacja: „[...] w efekcie negocjacji prowadzonych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z Komisją Europejską, mających na celu umożliwienie grupom producentów rolnych wykorzystywanie zryczałtowanego wsparcia uzyskiwanego w ramach działania 142 »Grupy producentów rolnych«, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, także na działalność inwestycyjną, uzyskano następujące wytyczne. Komisja Europejska stwierdziła, iż zryczałtowana pomoc udzielana grupom producentów rolnych w formie rocznych rat przez okres pierwszych 5 lat działalności grupy może być przeznaczana także na inwestycje, o ile grupa realizuje cele wynikające z przepisów Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ponadto, Komisja Europejska orzekła, iż wysokość kwoty, która może zostać przeznaczona na inwestycje, zależy od decyzji grupy, o ile realizowane są przez grupę ww. cele rozporządzenia 1698/2005”³⁶. Taka interpretacja Komisji stwarza większe możliwości rozwoju dla grup producentów rolnych i dlatego została pozytywnie przyjęta przez te podmioty³⁷.

Grupy producentów rolnych mogą korzystać także z innych działań w ramach PROW 2007-2013: „Zwiększanie wartości dodanej podstawo-

³⁶ Zob. <http://www.minrol.gov.pl> (dostęp: czerwiec 2010).

³⁷ Zob. A. Suchoń, *Spółdzielnie rolnicze po akcesji Polski do Unii Europejskiej; wybrane zagadnienia prawne*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2011, nr 4, s. 150 i n.

wej produkcji rolnej i leśnej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”³⁸ oraz „Działania informacyjne i promocyjne”³⁹.

Spółdzielnia, która wykorzystuje środki unijne na przykład na kupno maszyn i urządzeń, tworzy majątek. Według art. 3 Prawa spółdzielczego majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Również ten przepis budzi wątpliwości interpretacyjne. W wyroku z 9 lipca 2003 r. Sąd Najwyższy⁴⁰ orzekł, że art. 3 Prawa spółdzielczego, w jego brzmieniu po nowelizacji z 1994 r., nie pozbawia spółdzielni własności jej majątku i nie czyni spółdzielców współwłaścicielami w rozumieniu prawa cywilnego, a jedynie zalicza własność należącą do spółdzielni, jako osoby prawnej, do kategorii własności prywatnej, a nie jak niegdyś spółdzielczej. W uzasadnieniu tego wyroku zostało podkreślone, że zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie trafnie wskazuje się, że przepis ten nie odnosi się do własności w rozumieniu cywilnoprawnym (zawiera zresztą określenia „majątek”, a nie cywilne określenia „mienie”). Chodzi w nim o ekonomiczne, a nie prawne znaczenie własności. Podkreślić również należy, że spółdzielnia działa dla zaspokojenia potrzeb swoich członków i nabywając majątek musi mieć na względzie ich interesy (np. kupując maszyny i urządzenia, które będą wykorzystywane przez członków do działalności rolniczej w ich gospodarstwach)⁴¹.

Omawiając zagadnienie majątku spółdzielni, warto nawiązać do dziedziczenia udziałów. Spadkobierca zmarłego członka spółdzielni według art. 16a Prawa spółdzielczego (dodanego w 2011 r.) dziedziczy udziały, jeżeli jest członkiem spółdzielni lub złożył deklarację przystąpienia do niej. Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków spadkobierców dziedziczących udziały, jeżeli odpowiadają oni wymogom określonym w statucie. Spadkobierca zmarłego członka spółdzielczej grupy producentów rolnych musi spełniać wymagania wynikające nie tylko z ustawy – Prawo spółdzielcze, ale także z ustawy o grupach producentów rolnych. Przepis ten został pozytywnie przyjęty przez członków

³⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 139, poz. 883 ze zm.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Działania informacyjne i promocyjne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 99, poz. 830 ze zm.

⁴⁰ III KK 334/02, Lex/el., wyrok nr 80298.

⁴¹ Ibidem.

spółdzielni. Pozwala zachować trwałość gospodarowania przez dziedziczącego gospodarstwo rolne w zakresie na przykład dostaw produktów rolnych do spółdzielczej grupy producentów rolnych czy mleka do spółdzielni mleczarskich. Wpisuje się także w inne regulacje przewidujące na przykład ciągłość wypłaty środków unijnych, umowy kontraktacji czy dzierżawy po śmierci prowadzącego gospodarstwo rolne. W prawa i obowiązki zmarłego wstępuje w tych przypadkach spadkobierca dziedziczący gospodarstwo rolne.

6. Opodatkowanie spółdzielczej grupy producentów rolnych

Spółdzielnie jako osoby prawne zwolnione są od płacenia podatku dochodowego od przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem tych z działów specjalnych produkcji rolnej (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych). W wypadku pozarolniczej działalności gospodarczej grupa taka musi uiszczać podatek według zasad określonych w wymienionym akcie prawnym. Wielu producentów rolnych do założenia grupy zniechęcały rozwiązania podatkowe. Decydując się na wspólne działanie, musiały one ponosić dodatkowe koszty (które nie obciążają rolników nienależących do grupy) związane na przykład z podatkiem od nieruchomości⁴² oraz podatkiem dochodowym. W związku z problemami grup prawodawca ustawą z 15 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw⁴³ słusznie wprowadził prawno-finansowe instrumenty, które mają zachęcić rolników do zakładania grup producentów rolnych.

Według ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁴ zwolnione od podatku od nieruchomości są budynki i budowle zajęte przez grupę producentów rolnych wpisaną do rejestru i wykorzystywane wyłącznie na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy lub w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, zgodnie z jej aktem założycielskim. Wątpliwości budzi wyrażenie: zaję-

⁴² Jeżeli chodzi o podatek od nieruchomości, to zwolnienie obejmowało tylko budynki i budowle nowo wybudowane bądź zmodernizowane, wykorzystywane przez grupę na działalność statutową, i to w okresie 5 lat od dnia uzyskania wpisu grupy do rejestru.

⁴³ Dz. U. 2006, Nr 251, poz. 1847.

⁴⁴ T.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 95, poz. 613 ze zm.

te przez grupę budynki i budowle. Wydaje się, że należy uznać, iż są one w posiadaniu grupy i jednocześnie wykorzystywane na cele wskazane w tym przepisie. Powstaje jednak pytanie, kto może skorzystać z tego zwolnienia.

Nie ma w tym względzie wątpliwości, gdy grupa jest podatnikiem podatku od nieruchomości. Niepewność rodzi się jednak w przypadku, gdy na przykład grupa tylko dzierżawi budynki od osób prywatnych i nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości za te budynki. W świetle przepisów pozostaje nim nadal właściciel, mimo że z umowy dzierżawy wynika, iż podatek ma w imieniu właściciela uiszczać dzierżawca. Wydaje się, że w takiej sytuacji ze zwolnienia, które ma charakter przedmiotowy, powinien skorzystać podatnik. Z przedmiotowego charakteru zwolnienia wynika, że nie ma znaczenia, kto jest właścicielem takiego budynku. Miałoby to znaczenie, gdyby przepis stwierdzał, że zwolnione są budynki i budowle zajęte przez grupę będącą podatnikiem podatku za te nieruchomości. Można zatem uznać, że zwolnienie z art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ma zastosowanie nie tylko wtedy, kiedy jest ona podatnikiem podatku od nieruchomości budynkowych, ale także w sytuacji, gdy jest ona posiadaczem zależnym budynków czy budowli (np. dzierżawcą). Istotne jest, że budynki i budowle zajęte są przez grupę i wykorzystywane wyłącznie do prowadzenia działalności w zakresie określonym w przepisach⁴⁵.

Kolejnym podatkiem, z którym stykają się grupy producentów rolnych, jest podatek dochodowy od osób prawnych. Według art. 17 ust. 1 pkt 49 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wolne od podatku dochodowego są dochody grupy producentów rolnych pochodzące ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona, wyprodukowanych w gospodarstwach jej członków, w części wydatkowanej na rzecz członków tej grupy w roku podatkowym lub roku po nim następującym. Wydatkami na rzecz członków w tym zakresie są zakup środków produkcji przekazanych członkom grupy producentów rolnych oraz ich szkolenia.

Powyższe przepisy stanowią istotny instrument zachęcający producentów rolnych do wspólnej sprzedaży, przechowywania, a także nabywania środków produkcji, przede wszystkim nawozów i środków ochrony roślin. Niemniej realizacja wspomnianego zwolnienia w praktyce budzi wątpliwości. Przede wszystkim chodzi o zakres pojęcia „środki produkcji”.

⁴⁵ Zob. A. Suchoń, *Z prawnej problematyki spółdzielczości...*, s. 62 i n.

Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych nie zawiera jego definicji. Zachodzi pytanie, czy w zakres tego pojęcia wchodzi tylko środki obrotowe (np. nawozy mineralne, pestycydy, kwalifikowany materiał siewny bądź inne maszyny i urządzenia). Według *Słownika języka polskiego* środki produkcji to „przedmioty, którymi się człowiek posługuje w procesie pracy”⁴⁶. Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi w piśmie IPT-PB3/423-108/11-4/IR 2011.10.03⁴⁷ stwierdził, że przez „środki produkcji”, o których mowa w art. 17 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, należy więc rozumieć zarówno materiały potrzebne do produkcji rolnej (np. materiał siewny, sadzonki, materiał zarodowy, pasze, nawozy itp.), jak i trwałe składniki majątkowe wykorzystywane w toku procesu produkcyjnego realizowanego przez członków grupy (np. maszyny, urządzenia, sprzęt rolniczy, palety itp.).

Z omawianej ustawy wynika, że zwolnieniem objęte są wyłącznie dochody grupy producentów rolnych pochodzące ze sprzedaży produktów wyprodukowanych w gospodarstwach jej członków. Natomiast dochody grupy producentów rolnych powstałe ze sprzedaży produktów wyprodukowanych poza gospodarstwami jej członków będą podlegały opodatkowaniu na zasadach ogólnych i nie będą objęte zwolnieniem. Poza tym dochód musi być przeznaczony na dalszy rozwój grupy, to znaczy na zakup środków produkcji przekazanych członkom grupy producentów rolnych albo ich szkolenie⁴⁸.

Aby skorzystać ze zwolnienia, konieczne jest również, żeby nabyte środki produkcji zostały przekazane członkom grupy. W języku potocznym przez pojęcie przekazania rozumie się zarówno oddanie na własność, jak i do czasowego używania, korzystania. Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych nie precyzuje „przekazania środków produkcji członkom grupy producentów rolnych”. Jak jednak podkreśla wiele urzędów skarbowych w interpretacjach tego przepisu – przekazanie, o którym mowa w art. 17 ust. 9 wymienionej ustawy, powinno być nieodpłatne i mieć charakter trwały. W przypadku materiałów do produkcji przekazanie będzie związane z ich wykorzystaniem, zużyciem przez członków grupy, natomiast przekazywane maszyny, urządzenia służące działalności produkcyjnej będą wykorzystywane w sposób ciągły⁴⁹.

⁴⁶ Zob. www.podatki.biz/interpretacje/0187189.txt (dostęp: maj 2012).

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Zob. www.podatki.biz/interpretacje/0187189.txt (dostęp: maj 2012).

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają sformułować następujące wnioski:

1) Rolnicy, dzięki członkostwu w spółdzielczych grupach producentów rolnych, mogą obniżyć koszty prowadzenia gospodarstw rolnych (np. poprzez wspólne użytkowanie sprzętu rolniczego, zakup środków produkcji, magazynowanie produktów rolnych bądź ich sprzedaż po wyższej cenie). Bez wątpienia są one także niezmiernie istotnym instrumentem rozwoju agrologistyki. Działalność spółdzielni obejmuje bowiem organizację, planowanie, kontrolę i realizację przepływu produktów rolnych od miejsca wytworzenia, przez ich skup, magazynowanie, i dystrybucją, do przedsiębiorstwa przetwórczego albo do finalnego odbiorcy (konsumenta żywności). Dzięki zrzeszaniu w spółdzielniach łatwiej jest sprostać wymaganiom rynku, spełnić coraz wyższe wymagania związane z zachowaniem bezpieczeństwa żywności⁵⁰.

2) Ustawodawca stara się upraszczać zasady zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych, wprowadzając nowelizacje do ustawy o grupach producentów rolnych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze. Mimo zmian niektóre przepisy nadal budzą wątpliwości. Chodzi przede wszystkim o wymagania, które muszą spełnić podmioty zainteresowane przystąpieniem do grupy producentów rolnych, w tym przedstawienie nakazu zapłaty podatku rolnego czy posiadania przez członka grupy numeru identyfikacyjnego. Poza tym w związku z funkcjonowaniem różnych wzorów wniosku o wpis grupy do rejestrów prowadzonych przez marszałków województwa i zróżnicowanych wymagań odnośnie do dokumentów, jakie należy załączyć do niego, uzasadniony jest postulat ich ujednolicenia w skali całego kraju. Dlatego zasadne wydaje się wprowadzenie delegacji ustawowej dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie wydania rozporządzenia zawierającego wzór wniosku i spis dokumentów. Problemy interpretacyjne pojawiają się także z podatkami. Zwolnieniem od podatku od nieruchomości powinny być objęte nie tylko budynki będące własnością grupy producentów rolnych, lecz także dzierżawione od osób prywatnych. Natomiast w przypadku zwolnienia od podatku od osób

⁵⁰ Zob. B. Klepacki, *Agrologistyka – nowe wyzwania dla nauki i praktyki*, „Logistyka” 2011, nr 3, s. 12-13; A. Suchoń, *Grupy producentów rolnych jako instrument rozwoju agrologistyki*, „Logistyka” 2012, nr 4 s. 1258 i n

prawnych zasadny jest postulat wprowadzenia definicji „środków produkcji” do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

3) Dla tworzenia trwałych struktur niewątpliwie istotne byłoby wprowadzenie wymogu minimalnego okresu prowadzenia działalności przez grupy (np. 10 lat) i wydłużenie obowiązkowego czasu pozostawania w grupie producentów rolnych. W wypadku zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej i przekazania gospodarstwa rolnego w miejsce dotychczasowego członka wstępowałoby jego następca. Możliwość podjęcia uchwały przez członków o rozwiązaniu grupy producentów rolnych po wykorzystaniu środków unijnych nie sprzyja tworzeniu silnych, konkurencyjnych podmiotów.

4) Dla dalszego rozwoju grup producentów rolnych w Polsce niezbędna jest kontynuacja finansowego wsparcia przez Unię Europejską po 2013 r. Jednocześnie beneficjentami powinny być zarówno nowo powstające podmioty, jak i te, które działają już na rynku. Poza tym wysokość środków nie powinna być uzależniona wyłącznie od przychodu grupy producentów rolnych, ale także od liczby członków. Tylko w ten sposób siła małych producentów rolnych będzie większa.

THE LEGAL ISSUES OF ESTABLISHING AND CARRYING ECONOMIC ACTIVITY BY COOPERATIVE GROUPS OF AGRICULTURAL PRODUCERS

S u m m a r y

The aim of the paper was to identify the legal aspects of establishing and carrying out economic activity by cooperative groups of agricultural producers. Although there have been attempts to simplify the process of establishing and running agricultural business (amendments to the existing law on groups of agricultural producers and the provisions of cooperative law), there are still a number of provisions that raise doubts as to their interpretation. To help maintain durable structures, it would certainly be recommendable to oblige groups to carry out economic activity for at least 10 years as well as to prolong the required minimum period of belonging to an agricultural producers group.

The possibility of passing a resolution allowing to liquidate a group of agricultural producers after the EU funds have been utilised does not encourage creation and maintenance of strong, competitive groups. Further development of agricultural producers groups in Poland requires continued financial support from the European Union going also after 2013. The EU funds should go to new groups of producers as well as those already operating in the market, and the scale of assistance should depend not only on the income of the agricultural producers group, but also the number of their members.

DELLE QUESTIONI GIURIDICHE DI COSTITUZIONE E SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ DA PARTE DELLE AGGREGAZIONI DELLE COOPERATIVE PRODUTTORI AGRICOLI

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è di indicare i problemi giuridici legati alla costituzione e svolgimento dell'attività da parte delle aggregazioni delle cooperative produttori agricoli e di tentare di risolverli. Concludendo, l'autrice afferma tra l'altro che il legislatore cerca di semplificare le regole di costituzione e funzionamento delle aggregazioni delle cooperative produttori agricoli, introducendo modifiche alle leggi sulle aggregazioni dei produttori agricoli e alla legge del Diritto delle cooperative. Tuttavia molte norme destano tuttora dubbi. Al fine di creare strutture stabili sarebbe indubbiamente auspicabile imporre alle aggregazioni di svolgere l'attività per un periodo minimo, p.es. 10 anni, e prolungare il tempo obbligatorio durante il quale i produttori agricoli devono rimanere aggregati. La possibilità di approvare la deliberazione di scioglimento dopo aver usufruito dei fondi dell'Ue non favorisce la costituzione dei soggetti forti e competitivi. Per un ulteriore sviluppo delle aggregazioni dei produttori agricoli in Polonia è indispensabile che l'Unione europea continui ad offrire il sostegno economico dopo il 2013. Al tempo stesso a poterne beneficiare dovrebbero essere sia i soggetti emergenti sia quelli già presenti sul mercato. Inoltre, l'ammontare dell'aiuto non dovrebbe dipendere esclusivamente dal reddito delle aggregazioni dei produttori agricoli, ma anche dal numero dei soci.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Ángel Martínez Gutiérrez, *Nuevos títulos de protección de carácter comunitario para los vinos de calidad a propósito de la nueva OCM del vino*, Madrid 2011, ss. 268.

Wraz z wejściem w życie 1 sierpnia 2008 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2008 w sprawie wspólnej organizacji rynku wina w Unii Europejskiej zapoczątkowana została gruntowna reforma sektora produktów winiarskich. Konieczność jej wprowadzenia związana była ze stopniowym pogarszaniem się reputacji wina gatunkowego wytwarzanego w Unii Europejskiej na rynkach światowych, a co za tym idzie – coraz gorszymi wynikami w rynkowym współzawodnictwie z winami produkowanymi między innymi w Ameryce Południowej i Australii. Cele reformy zakładały więc wzmocnienie na światowych rynkach pozycji wina gatunkowego wytwarzanego w państwach UE, odzyskanie utraconych rynków zbytu produktów winiarskich oraz pozyskanie nowych, a także zapewnienie odpowiedniego funkcjonowania rynku wina opierającego się na transparentnych zasadach, zapewniających równowagę pomiędzy jego popytem a podażą. Warunkiem *sine qua non* wprowadzenia reformy stało się zatem opracowanie nowych środków ochrony produktów winiarskich w Unii Europejskiej.

Dlatego z uznaniem należy przyjąć ukazanie się recenzowanej książki, wydanej w ramach prac Katedry Prawa Przemysłowego Uniwersytetu w Jaén. Autor ukazał w niej problematykę nowych form ochrony win wytwarzanych w państwach UE, które zostały wprowadzone wyżej wymienionym rozporządzeniem. Wejście w życie wyżej wymienionego aktu prawnego spowodowało konieczność implementowania jego treści do bazowego rozporządzenia Rady nr 1234/2007 (tzw. rozporządzenia o wspólnej jednolitej organizacji rynku) i przyczyniło się do zharmonizowania regulacji dotyczących produktów winiarskich z innymi produktami rolnymi.

Książka składa się z trzech części, poświęconych kolejno: ewolucji regulacji normatywnych dotyczących tak zwanych win gatunkowych – zakończonej wprowadzeniem jednolitego rynku wina w UE, wspólnotowym formom ochrony nazw pochodzenia oraz oznaczeń geograficznych win w świetle regulacji rozporządzenia Rady nr 479/2008, a także relacjom pomiędzy powyższymi formami ochronnymi produktów winiarskich a zastrzeżonymi znakami towarowymi funkcjonującymi na terenie Unii Europejskiej. Każda część dzieli się na mniejsze, bardzo rozbudowane jednostki redakcyjne. Rozważania zawarte w monografii są szczegółowe, poparte licznymi przykładami świadczącymi o znakomitej znajomości problematyki badawczej przez Autora.

W ramach noty warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień. Produkty winiarskie zostały objęte wspólną organizacją rynków rolnych już w latach 60. XX w. Od tego czasu nastąpił dynamiczny rozwój prawodawstwa w tej dziedzinie. Pod koniec 1999 r. obowiązywało blisko 130 rozporządzeń, dyrektyw i decyzji regulujących rynek produktów winiarskich, znacznie utrudniających jego funkcjonowanie. Zasadniczą zmianę w tej mierze przyniosła reforma wspólnej organizacji rynku wina z 1999 r., która pomimo niewątpliwych zalet (np. uporządkowanie prawodawstwa dotyczącego produktów winiarskich), nie doprowadziła do zmniejszenia nadwyżek produkcji wina, z jakimi borykały się od dłuższego czasu poszczególne państwa UE. W dalszym ciągu wspólnotowe produkty winiarskie przegrywały rywalizację ze swoimi odpowiednikami z Argentyny, Chile bądź Australii. Konieczna okazała się kolejna reforma rynku wina, której celem było zwiększenie konkurencyjności jego producentów, a także ugruntowanie reputacji produktów winiarskich pochodzących z UE jako najlepszych na świecie.

Dlatego niezbędne stało się wypracowanie przez Unię Europejską nowych form ochrony produktów winiarskich. W tym celu wspomnianym rozporządzeniem nr 479/2008 wprowadzono podział na produkty winiarskie o chronionych nazwach pochodzenia oraz o chronionych oznaczeniach geograficznych. Pierwszy termin odnosi się do nazwy regionu, określonego miejsca lub w szczególnych przypadkach kraju, którego nazwa służy do opisu produktu winiarskiego. Drugim oznacza się nazwę regionu, określonego miejsca lub w szczególnych przypadkach kraju, którego nazwa służy do opisu wina. Autor wykazał, że wysoka skuteczność ochrony produktów winiarskich objętych powyższymi środkami wynika z obowiązku ich rejestracji przed wprowadzeniem do obrotu, której mogą dokonać przykładowo grupy producentów rolnych z danego regionu.

Ustanowienie wspomnianych form ochronnych przyczyniło się także do uproszczenia zasad etykietowania i oznaczania win – między innymi poprzez możliwość podania nazwy odmiany winorośli i rocznika na etykietach wszystkich kategorii wina. Wpłynęło także na uproszczenie procedur i zwiększenie liczby transakcji tymi produktami. Cenne uzupełnienie prezentowanej problematyki stanowi porównanie powyższych środków ochrony produktów winiarskich z ochroną wynikającą z legitymowania się przez dany produkt zastrzeżonym znakiem towarowym.

Kluczową kwestią w pracy jest także problematyka celowości wprowadzenia reformy jednolitego rynku obrotu winami w UE. Autor ukazał, że z jednej strony reforma została wprowadzona w celu zlikwidowania zbyt wielu form ochrony win funkcjonujących aż do momentu jej wprowadzenia, z drugiej zaś – jej zadaniem miała być redukcja listy tytułów ochronnych funkcjonujących w wymianie handlowej. W rezultacie wprowadzenie nowego systemu ochrony win wytwarzanych w państwach UE spowodowało ujednolicenie form ochrony prawnej win w stosunku do innych produktów funkcjonujących w sektorze rolno-spożywczym.

Należy podkreślić, że Autor nie poprzestał na pokazaniu jedynie korzyści płynących z nowej reformy, ale także podjął krytykę niektórych jej rozwiązań. Zastosowana bowiem w nowej reformie technika legislacyjna wywołuje liczne wątpliwości interpretacyjne, co prowadzi do negatywnych – zdaniem wielu ekspertów – zmian tradycyjnych form ochrony jakości wina.

Książkę Á. Martíneza Gutiérreza można polecić tym, którzy zajmują się jednolitym rynkiem europejskim win gatunkowych. Pozwala ona zrozumieć formy ochrony prawnej tych produktów oraz celowość nowej regulacji w tym zakresie.

KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

„Jahrbuch des Agrarrechts”, Bd. 11, 2012, red. José Martínez, ss. 140.

Ukazał się kolejny – 11 – tom niemieckiego czasopisma wydawanego przez Instytut Prawa Rolnego w Getyndze. Najnowszy wolumen obejmuje siedem artykułów agrarystów – nie tylko niemieckich, lecz także przedstawicieli doktryny prawa rolnego z innych krajów europejskich (Polski i Włoch), a nawet ze Stanów Zjednoczonych. Zamieszczone publikacje są bardzo zróżnicowane tematycznie, a wielowątkowość poruszanej w nich problematyki akcentuje międzynarodowy charakter recenzowanej pracy.

Publikację otwiera artykuł M. D’Addezio na temat znaczenia rolnictwa w Traktacie lizbońskim (*Wie groß ist die Relevanz der Landwirtschaft im Vertrag von Lissabon?*), a następnym jest opracowanie W. Winklera pod tytułem *Prawo rolne, agrarietà i natura rzeczy (Agrarrechts, agrarietà und Natur der Sache)*. Kolejne pozycje są dziełami amerykańskich agrarystów. T. Centner zajął się kwestią praktyk zarządzania zwierzętami w Stanach Zjednoczonych (*Welfare Concerns and Responses Limiting Animal Management Practices in the United States*), natomiast M. Rosso Grossman przedstawiła przegląd regulacji prawnych w USA dotyczących roślin genetycznie modyfikowanych i produktów od nich pochodzących (*Genetically Modified Crops and Their Products in the United States: A Review of the Regulatory System*). W dalszej części znajdują się dwa artykuły polskich autorów. R. Budzinowski podjął problematykę roli prawa prywatnego w regulacji rolnictwa (*Die Rolle des Privat-*

rechts in der Regelung der Landwirtschaft), a A. Suchoń – rolniczych spółdzielni produkcyjnych w Polsce (*Landwirtschaftliche Genossenschaften in Polen*). Rocznik zamyka publikacja Ch. Bussego, podsumowująca rozwój prawa rolnego w Niemczech w latach 2009-2011 (*Entwicklungen des Agrarrechts in Deutschland 2009 bis 2011 – Deutscher Länderbericht für den CEDR-Kongress 2011 –*).

W niniejszej nocie recenzyjnej warto przybliżyć artykuł W. Winklera¹. Autor podjął próbę zdefiniowania prawa rolnego, pojęcia rolnictwa oraz określenia przedmiotu prawa rolnego, mając na względzie filozoficzno-prawną koncepcję *agrarietà* oraz natury rzeczy. Już na początku swoich rozważań podkreślił słabszy rozwój doktryny prawa rolnego w Niemczech i tylko marginalne poruszanie problematyki teorii prawa rolnego przez agrarystów niemieckich w porównaniu z agrarystami z krajów romańskich. Wyjaśnił swoistość prawa rolnego oraz przyjrzał się rolnictwu jako wieloaspektowemu pojęciu prawnemu. Wyróżnił chociażby powszechne rozumienie rolnictwa, jego ujęcie prawne, definicję ustawową oraz jego pojmowanie w naukach ekonomicznych.

Doszukując się punktów stycznych koncepcji *agrarietà* i *Natur der Sache*, Autor podjął próbę określenia przedmiotu prawa rolnego. Należy podkreślić, że W. Winkler rozważał przydatność koncepcji *agrarietà* na tle poszczególnych etapów łańcucha żywnościowego. Teoria ta znajduje podstawę działalności rolniczej w biologicznych cyklach produkcji, które dzięki wykorzystaniu siły natury prowadzą do wytworzenia produktów roślinnych i zwierzęcych, przeznaczonych do konsumpcji po ewentualnym ich przetworzeniu. Wskazuje ona na konkretne elementy rzeczywistości jako fundament prawa rolnego. Autor odniósł się jednak do niej krytycznie, twierdząc, że jest zbyt wąska i jednostronna.

Koncepcja ta przemilcza tradycyjne dla rolnictwa znaczenie czynnika produkcji, jakim jest ziemia, a także, bagatelizując rangę działalności produkcyjnej człowieka, pomija fakt, że rolnictwo poprzez społecznie zorganizowaną produkcję realizuje swoje zadania dla całego społeczeństwa. Ponadto *agrarietà* poza zasięgiem prawa rolnego pozostawia wiele dziedzin prawa, takich jak ochrona środowiska czy zabezpieczenie socjalne rolników. Według W. Winklera aktualnie najistotniejszym tematem dyskusji naukowej jest ustalenie przedmiotu prawa rolnego, wymuszone rozwojem nowych form produkcji i organizacji, które wychodzą poza tradycyjne ramy działalności rolniczej. Zdaniem Autora nie sposób wytłumaczyć swoistości prawa rolnego za pomocą pojęcia *agrarietà* bez uwzględnienia czynnika społecznego w produkcji rolnej. Tylko tak szeroko rozumiana koncepcja może być przydatna do wyjaśnienia szczególnej pozycji i regulacji tej dziedziny prawa.

Treść prezentowanego tomu z pewnością będzie również interesująca dla polskich agrarystów.

ŁUKASZ SOKOŁOWSKI

¹ W. Winkler zmarł 7 sierpnia 2012 r. w wieku 75 lat.

Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen, red. José Martínez, Nomos 2012, ss. 165.

W listopadzie 2011 r. odbyła się w Getyndze jubileuszowa konferencja poświęcona przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej². Miała ona bardzo uroczysty charakter związany z obchodami 50-lecia Instytutu Prawa Rolnego (Institut für Landwirtschaftsrecht) tamtejszego uniwersytetu. Recenzowana praca jest pokłosiem tej konferencji. Obejmuje ona zarówno publikacje rocznicowe, jak i merytoryczne, nawiązujące do różnych aspektów przyszłości WPR w kontekście nowych wyzwań.

Gdy chodzi o te pierwsze, warto zwrócić uwagę na opracowanie omawiające zasługi Instytutu dla rozwoju prawa rolnego, traktowanego – jak zaznacza się w przedmowie – szeroko, obejmującego zarówno prawo prywatne, jak i publiczne, nie tylko krajowe, lecz także wspólnotowe (unijne) oraz międzynarodowe. Instytut towarzyszy rozwojowi prawa rolnego zarówno w Niemczech, jak i w Europie, a jednocześnie wpływa na ten rozwój. Sukces jest wynikiem finansowego wsparcia udzielanego przez Landwirtschaftliche Rentenbank. Umożliwiło ono zbudowanie największej biblioteki prawnorolnej w Europie, jak też prowadzenie badań o zasięgu międzynarodowym.

Szczegółowo o rozwoju Instytutu oraz o jego działalności w okresie minionych 50 lat pisze W. Winkler w dwóch obszernych artykułach (*Der Entwicklung des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen* oraz *50 Jahre Institut für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen*). W tym czasie zostały ugruntowane nie tylko podstawy działania Instytutu, lecz także znacznie wzrosła jego rola w rozwoju nauki prawa rolnego oraz w organizacji międzynarodowej współpracy naukowej w tej dziedzinie. Ewolucja przedmiotu działalności naukowej odzwierciedla zmiany samego prawa rolnego. Widać tu znaczne rozszerzenie przedmiotu badań: od zagadnień mieszczących się w ramach tradycyjnego prawa rolnego, przez problematykę zaliczaną do nowoczesnego prawa rolnego, do współczesnych kwestii związanych, dla przykładu, z ochroną środowiska w rolnictwie, prawem wodnym czy z rozwojem obszarów wiejskich. Od końca lat 60. ubiegłego wieku coraz silniej w tych badaniach zaznacza się problematyka wspólnotowego (unijnego) prawa rolnego. Dorobek naukowy Instytutu obejmuje też prace dotyczące międzynarodowego prawa rolnictwa (WTO-Recht).

Bardzo bogata i szczegółowo opisana jest współpraca naukowa Instytutu z agrarystami z innych państw. Autor wylicza kraje europejskie (poczynając od Włoch), a także pozaeuropejskie, jak Korea, Japonia, USA, czy nawet państwa Ameryki Łacińskiej itd. Nie brakuje oczywiście charakterystyki współpracy z nauką polską, ewi-

² Zob. M. Marcinkowski, 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, s. 296 i n.

dencji pobytów polskich agrarystów w Instytucie jako badaczy czy referentów, a także udziału niemieckich agrarystów w życiu naukowym polskich ośrodków uniwersyteckich. Należy podkreślić szczególną rolę dra W. Winklera w rozwoju tej współpracy. Nasuwa się refleksja, że umiędzynarodowienie oddziaływania Instytutu Prawa Rolnego w Getyndze przypomina funkcję, jaką pełnił i pełni Instytut Prawa Rolnego i Międzynarodowego we Florencji.

Z kolei publikacje dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej poruszają różne problemy związane z kształtowaniem się tej polityki, zwłaszcza w aspekcie nowych wyzwań. Książkę otwierają dwa artykuły o charakterze ogólnym. Pierwszy, V. Götza, dotyczy prawa WPR (*Das Recht der Gemeinsame Agrarpolitik – Kontinuität, Wandel, Systematik*), drugi – pióra R. Fietza – zawiera ocenę reformy tej polityki w 2014 r. z punktu widzenia niemieckich rolników. To ostatnie może być szczególnie ciekawe dla polskiego czytelnika. Autor zwraca uwagę, że niemieccy rolnicy bardzo obawiali się nowych propozycji w zakresie podziału dopłat bezpośrednich między państwa członkowskie, a w szczególności – ich obniżenia w Niemczech na korzyść nowych państw członkowskich. Dlatego z ulgą przyjęto zachowanie na lata 2014-2020 dotychczasowych ram finansowania, jak też wsparcia dla młodych rolników. Wprawdzie istnieją nadal problemy budzące obawy, ale – jak pisze Autor – „mogło być gorzej”. W każdym razie niemieccy rolnicy obserwować będą z zainteresowaniem dalszą dyskusję i propozycje kształtowania WPR w przyszłości.

Kolejne dwa opracowania dotyczą spojrzenia na przyszłość WPR z punktu widzenia „młodego” państwa członkowskiego Unii Europejskiej (to jest Polski) oraz państwa znajdującego się poza Unią Europejską (Turcji). R. Budzinowski przedstawił oczekiwania Polski w stosunku do przyszłej polityki rolnej, w tym także w aspekcie płatności bezpośrednich (*Die Zukunft der Agrarpolitik der Europäischen Union aus der polnischen Perspektive*). Natomiast G. Eraktan zarysowała kształtowanie się WPR w aspekcie stosunków z Turcją (*Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in den Verhandlungen mit der Türkei*).

Wypada zwrócić uwagę na artykuł R. Norera, dotyczący przyszłych wyzwań europejskiego prawa rolnego (*Künftige Herausforderungen europäischer Agrarrechtswissenschaft*), choćby ze względu na teoretyczny charakter rozważań. Skoro, jak się powiada, nie ma przyszłości bez przeszłości, Autor perspektywy rozwoju prawa rolnego (ujęte w dziesięć tez) przedstawia na tle uwag historycznych. Nauka tego prawa powinna udzielić odpowiedzi na wiele pytań, które przynosi obecna rzeczywistość; odpowiedzi na pytania, które – jak pisze Autor – dotyczą nas bardziej, niż możemy to sobie wyobrazić. Doświadczenie historyczne pokazuje zaś, że nauka ta zawsze potrafiła odnaleźć się i zmieniać odpowiednio do potrzeb.

Przed nauką prawa rolnego stoją dziś istotne problemy praktyczne, na przykład problematyka dzierżawy w kontekście dopłat bezpośrednich czy objęcia polityką rolną rozwoju obszarów wiejskich. Pojawiają się także nowe wyzwania,

które powinna zidentyfikować i podjąć. Nie można dzisiaj niedoceniać czy pomijać prawnych aspektów biomasy lub urządzeń biogazowych. Innymi tematami są, dla przykładu, problemy związane z prawem zagospodarowania przestrzennego, z wykorzystaniem energii słońca i wiatru, zarządzaniem ryzykiem w rolnictwie. Autor odnotowuje też konsekwencje europeizacji prawa rolnego oraz stan nauki prawa. Wobec ogromu zadań, które nauka prawa rolnego powinna zrealizować, pesymistycznie brzmi ocena, że znaczenie prawa rolnego wśród nauk prawnych jest wciąż w najlepszym razie marginalne, przynajmniej w niemieckojęzycznej przestrzeni.

Recenzowana praca niewątpliwie zasługuje na uwagę polskiego czytelnika. Daje ona możliwość poznania wielu aspektów prawa rolnego, które nie zawsze są należycie prezentowane w opracowaniach naukowych.

MARTA BUDZINOWSKA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht”

Daniel Gräwe, Christopher Albien, *Die Veräußerung von landwirtschaftlichen Betrieben* (I) (*Zbywanie gospodarstw rolnych*, I), AUR 2012, nr 5, s. 161-166.

Artykuł jest pierwszą częścią opracowania stanowiącego szczegółową analizę zagadnień prawnych związanych ze zbywaniem gospodarstw rolnych. W ramach wprowadzenia Autorzy przytoczyli dane statystyczne obrazujące niektóre podstawowe cechy rolnictwa niemieckiego: w okresie od 1999 r. do 2007 r. liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o nieco ponad 20%, przy czym powierzchnia nieruchomości rolnych uległa pomniejszeniu o około 1%. Jednocześnie powierzchnia gospodarstw rolnych osób fizycznych obejmuje 82% łącznej powierzchni nieruchomości rolnych, pozostałe 18% to własność osób prawnych.

Przedmiotem pierwszej części opracowania dotyczącego zbywania, względnie nabywania gospodarstw rolnych jest opis faz planowania, wstępnych negocjacji, zawarcia umowy intencyjnej, badania wartości gospodarstwa rolnego i właściwych negocjacji. Autorzy podkreślili zwłaszcza w odniesieniu do fazy negocjacji, że kontrahenci muszą podjąć decyzję, czy jeśli zbywcą jest spółka osobowa lub kapitałowa, gospodarstwo rolne będzie zbywane poprzez sprzedaż udziałów w spółce czy przez przeniesienie własności jego poszczególnych składników majątkowych.

Boris-Ansgar Hagedorn, *Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung – Akzeptanzprobleme und Ansätze für Konfliktlösungen (Przyszłość hodowli zwierząt w rolnictwie – problemy akceptacji i wstępne rozwiązania sporu)*, AUR 2012, nr 5, s. 166-172.

Autor opisuje przebieg jesiennego zjazdu towarzystwa Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (ASG) w dniach od 10 do 11 listopada 2011 r. Zjazd był poświęcony tematyce przyszłości hodowli zwierząt w rolnictwie. Referaty wygłoszone na zjeździe dotyczyły dwóch tematów przewodnich: „Zagadnienia sporne hodowli zwierząt użytkowych w rolnictwie: reakcje polityki na wymogi ekonomiczne i oczekiwania społeczne” oraz „Debata na temat społecznej akceptacji hodowli zwierząt użytkowych w Niemczech i w europejskich krajach sąsiedzkich”. W zakresie pierwszego tematu wskazano między innymi na prace Niemieckiego Związku Ochrony Zwierząt w celu stworzenia znaku jakości dla produktów pochodzących od zwierząt hodowlanych. Taki znak jakości miałby odróżniać od innych produkty zwierzęce pochodzące od zwierząt, które były trzymane w warunkach przewyższających wymogi minimalne. W perspektywie Niemiecki Związek Ochrony Zwierząt planuje lobbować na rzecz wprowadzenia odpowiedniego znaku jakości w skali całej Unii Europejskiej. Natomiast w ramach drugiego wskazano między innymi, że hodowla zwierząt w Niderlandach spełnia wszelkie unijne wymogi prawne. Ma ona jednak charakter przemysłowy, a jednocześnie wiedza społeczeństwa o niej jest znikoma. Dalszym istotnym zagadnieniem związanym z szeroko rozumianą hodowlą zwierząt jest kwestia rytualnych sposobów ich uboju, wynikających z nakazów religijnych.

Daniel Gräwe, Christopher Albien, *Die Veräußerung von landwirtschaftlichen Betrieben (II) (Zbywanie gospodarstw rolnych, II)*, AUR 2012, nr 6, s. 201-206.

Artykuł stanowi drugą część opracowania na temat aspektów prawnych i praktycznych zbywania gospodarstw rolnych. Autorzy przedstawili poszczególne postanowienia wzorowej umowy kupna-sprzedaży gospodarstwa rolnego względnie spółki – właściciela takiego gospodarstwa, jak i fazy wydania przedmiotu transakcji i tak zwanych czynności końcowych. W opisie ustalenia ceny jest zawarty szczegółowy opis nie tylko metod oszacowania wartości rynkowej przedmiotu umowy, lecz także przyjętych w praktyce sposobów określenia ceny (tzw. ceny sztywne i zmienne). Dalszym elementem analizy są kwestie odpowiedzialności zbywcy, w tym kwestia rękojmi i odpowiedzialności gwarancyjnej. Nadto przedmiotem opracowania są kwestie możliwych klauzul umownych o zakazie konkurencji nałożonym na zbywcę oraz problematyka skutków transakcji w sferze prawa pracy. Kolejnymi elementami analizy są między innymi zagadnienia formy czynności prawnej zawarcia umowy kupna-

sprzedaży oraz kwestia uzyskania zezwolenia właściwego organu administracji publicznej na sprzedaż nieruchomości rolnych. W podsumowaniu opracowania Autorzy stwierdzili, że zbycie względnie nabycie gospodarstwa rolnego jest złożonym przedsięwzięciem, wymagającym dla jego prawidłowego wykonania współpracy adwokatów, doradców podatkowych i biegłych rewidentów.

Matthias Dombert, Robert Schweizer, *Nachruf Dr. Wolfgang Winkler (Wspomnienie dr. Wolfganga Winklera)*, AUR 2012, nr 9, s. 325.

Artykuł jest poświęcony osobie dr. Wolfganga Winklera, zmarłego 7 sierpnia 2012 r. w wieku prawie siedemdziesięciu pięciu lat. Autorzy wskazali w nim najważniejsze osiągnięcia naukowe i zawodowe zmarłego. Doktor Winkler był wieloletnim pracownikiem Instytutu Prawa Rolnego Uniwersytetu w Getyndze. Od 1971 r. prowadził wykłady z prawa rolnego. Nadto był założycielem serii publikacji wydawanych przez Instytut. Przedmiotem zainteresowań naukowych Wolfganga Winklera był szeroki wachlarz zagadnień mieszczących się pod pojęciem prawa rolnego. Autorzy wspomnień położyli szczególny nacisk na działalność dr. Winklera w ramach organizacji społecznych Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht – Vereinigung für Agrar- und Umweltrecht e.V. i Europäische Gesellschaft für Agrarrecht und des Ländlichen Raums (CEDR). Ponadto zmarły uczestniczył we wszystkich europejskich kongresach prawników agrarystów od 1971 r. Pełnił przy tym funkcje sprawozdawcy narodowego, generalnego sprawozdawcy oraz przewodniczącego komisji. Wolfgang Winkler wyróżniał się na niwie międzynarodowej nie tylko wyjątkową znajomością przedmiotu, lecz także szczególnymi zdolnościami filologicznymi – prowadził także wykłady na Uniwersytecie Sorbonne I w Paryżu. Za swoje zasługi dla nauki prawa rolnego doktor Winkler został odznaczony jako Chevalier du Mérite Agricole.

Wolfgang Winkler, *Die Stellung mitarbeitender Familienangehöriger in der Landwirtschaft nach französischem Recht (Pozycja prawna członków rodziny rolnika w prawie francuskim)*, AUR 2012, nr 9, s. 325-329.

Na wstępie Wolfgang Winkler przedstawił skrótowo istotne zagadnienia związane z tematem artykułu, w tym przytoczył dane statystyczne dotyczące osób pracujących w rolnictwie we Francji. W 2003 r. 72% prac we francuskim rolnictwie wykonywali sami rolnicy oraz członkowie ich rodzin. W konsekwencji nieco ponad milion osób świadczyło w rolnictwie pracę jako członkowie rodzin rolników. Liczba zatrudnionych na podstawie umowy o pracę wynosiła w tym czasie zaś zaledwie 150 000. Wobec tych sporadycznych przypadków szczególne znaczenie w stosunkach rodzinnych przypada normom prawa rodzinnego, spadkowego oraz ubezpieczeń społecznych. Autor podkreślił, że swoistą cechą specyficzną francuskiego prawa rolnego jest

stworzenie unormowań szczególnych, służących określeniu statusu prawnego członków rodzin rolników pracujących w gospodarstwie rolnym. W dalszej kolejności Wolfgang Winkler przedstawił szczegółowy opis sytuacji prawnej małżonka oraz pozostałych członków rodziny. Wyróżnił przy tym między innymi sytuację prawną osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, osób będących współnikami członka rodziny rolnika w różnego rodzaju spółkach, jak i świadczących pracę w gospodarstwie nieodpłatnie. Rozważania kończy porównanie pozycji prawnej członków rodziny rolnika w prawie francuskim i prawie niemieckim.

Karina Lott, *Der lange Weg nach Europa – die neuen EU – Vorschriften für die ökologische/biologische Weinherstellung (Długa droga do Europy – nowe przepisy unijne w sprawie ekologicznej produkcji wina)*, AUR 2012, nr 9, s. 340-345.

Artykuł jest poświęcony wprowadzeniu w prawie unijnym 1 sierpnia 2012 r. przepisów regulujących ekologiczną produkcję wina. Autorka zawarła w pierwszej części artykułu zarówno opis stanu prawnego w przedmiotowym zakresie sprzed 1 sierpnia 2012 r., jak i genezę prac nad obecną regulacją. W dalszej części artykułu Karina Lott przedstawiła treść unormowania o ekologicznej produkcji wina, obowiązującego od 1 sierpnia 2012 r. Obecna regulacja określa między innymi dopuszczalne w produkcji wina ekologicznego dodatki i środki produkcyjne, a także procesy technologiczne. Wina spełniające wszystkie warunki określone prawem mogą zostać opatrzone oznaczeniem unijnym przewidzianym dla produktów ekologicznych. Podkreślenia wymaga przede wszystkim, że winogrona ekologiczne są jedynym surowcem, z którego możliwa jest produkcja wina ekologicznego. Wykorzystywanie organizmów modyfikowanych genetycznie jest niedopuszczalne w procesie produkcji winogron oraz samego wina. Analiza obecnego stanu prawnego obejmuje nadto zagadnienie zawartości siarki w winie.

Christiane Graß, *Erneuerbare Energien – Problemfelder und Lösungsvorschläge für das landwirtschaftliche Erbrecht (Energie odnawialne – zakres problematyki i propozycje jej rozwiązania w prawie dziedziczenia gospodarstw rolnych)*, AUR 2012, nr 10, s. 365-369.

Autorka przedstawiła praktyczne aspekty prawa dziedziczenia gospodarstw rolnych w kontekście unormowań dotyczących energii odnawialnych. Nadto wskazała na możliwe rozwiązania spornych zagadnień powstających na tym tle. W ostatnich latach w Niemczech forsowano rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych. Częstokroć w produkcji energii odnawialnej uczestniczyli rolnicy w ramach prowadzonej przez nich działalności rolniczej. W Niemczech prawo spadkowe zawiera przepisy szczególne w zakresie dziedziczenia gospodarstw rol-

nych, które uprzywilejowują spadkobierców przejmujących gospodarstwo rolne. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wskazał przy tym wyraźnie na zgodność tych przepisów z ustawą zasadniczą RFN, a zwłaszcza z jej artykułem 14. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera w sprawach spadkowych okoliczność, czy konkretna jednostka produkcji energii odnawialnej zostanie zakwalifikowana jako część gospodarstwa rolnego, czy też jako jednostka o charakterze zwykłym gospodarczym, a co za tym idzie – niepodlegająca dziedziczeniu według przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych.

Kristin Köpernik, *Aktuelle rechtliche Aspekte zum Tierschutz in der Nutztierhaltung* (Obecne aspekty prawne ochrony zwierząt użytkowych), AUR 2012, nr 10, s. 369-372.

W Niemczech zagadnienie hodowli zwierząt użytkowych jest uregulowane wieloma aktami prawnymi, zarówno federalnymi, jak i wydawanymi przez właściwe organy administracji publicznej poszczególnych krajów związkowych. Ogólne przepisy dotyczące ochrony zwierząt są zawarte w federalnej ustawie o ochronie zwierząt. W § 2 zawiera ona wyszczególnienie obowiązków osoby posiadającej zwierzę. Osoba taka jest między innymi zobligowana do zapewnienia zwierzęciu odpowiedniego wyżywienia i opieki. Nadto nie może ograniczać potrzeb ruchowych zwierzęcia w sposób, który sprawiałby zwierzęciu ból lub narażał na niepotrzebne cierpienia. Ustawa także upoważnia Ministra Federalnego Gospodarki Żywnościowej, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów do określenia szczegółowych warunków, w których zwierzęta są chowane. Autorka artykułu przytoczyła w tym przedmiocie rozporządzenie o ochronie zwierząt użytkowych.

W dalszej części artykułu Kristin Köpernik omówiła aspekty, które są uwzględniane w każdej konkretnej sprawie przez organy administracji publicznej w trakcie postępowania o zezwolenie na chów zwierząt, jeżeli istnieje brak szczegółowych przepisów wykonawczych w tym względzie.

Klaus Thomas, *The Tragedy of the Commons, unvermeidbar bei genossenschaftlicher Gemeingutnutzung des Waldes und der Flur?* (The Tragedy of the Commons, nieuniknione w wypadku współkorzystania z lasu i parceli?), AUR 2012, nr 10, s. 372-376.

Artykuł zawiera analizę funkcjonowania wspólnot powstałych na skutek postępowania scaleniowego (zwanych dalej wspólnotami poscaleniowymi), tak zwane *Realverbände* i *Forstberiebsgemeinschaften*. Wspólnoty poscaleniowe są wspólnotami, które powstały w trakcie postępowania scaleniowego. Co do zasady zostają one rozwiązane po zakończeniu postępowania. W praktyce zdarzają się jednak sytuacje, w których takie wspólnoty istnieją dalej po zakończeniu postępowania scaleniowego.

Realverband jest pojęciem oznaczającym instytucję prawnorolną, dotyczącą praw związanych z nieruchomościami. Ich geneza sięga na ogół okresu poprzedzającego wejście w życie BGB. Służą one między innymi do utrzymywania dróg leśnych i polnych, a nawet strzelnic. *Forstberiebsgemeinschaften* są w przeciwieństwie do dwóch poprzednich jednostkami organizacyjnymi o charakterze prywatnoprawnym. Zakres ich uprawnień jest związany z szeroko rozumianą gospodarką leśną. W ramach ich kompetencji mieszczą się na przykład koordynacja planów gospodarowania lasem czy sprzedaż drewna. W podsumowaniu artykułu Autor wskazał, że bezspornie istnieje w wypadku wspólności niebezpieczeństwo wystąpienia *the Tragedy of the Commons*. Analiza wskazanych przypadków uzasadnia jednak stanowisko, że w praktyce instytucje o charakterze wspólności mogą funkcjonować w sposób prawidłowy.

MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”

Francesco Bruno, Gianpaolo Mocetti, *Energie rinnovabili, agricoltura e gestione dei rifiuti: un rapporto ancora non risolto* (*Energie odnawialne, rolnictwo i zarządzanie odpadami: relacja nadal nieuregulowana*), DGAA 2012, nr 4, s. 231-240.

Autorzy artykułu analizują uregulowania prawa włoskiego oraz europejskiego dotyczące procedury wnoszenia urządzeń wykorzystujących odnawialne źródła energii (OZE) z uwzględnieniem ochrony krajobrazu, jak również europejską oraz włoską politykę w zakresie ułatwiania wytwarzania elektryczności z OZE. Tworzenie urządzeń tego rodzaju jest obecnie uregulowane w prawie europejskim przede wszystkim w dyrektywie nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Dyrektywa ta została implementowana do włoskiego porządku prawnego na mocy dekretu legislacyjnego nr 28 z 2 marca 2011 r. We Włoszech obowiązuje obecnie, opisana w artykule, „procedura uproszczonego zezwolenia” w zakresie wnoszenia urządzeń OZE, w ramach której władzom regionalnym przyznano szerokie kompetencje odnośnie do wydawania stosownych decyzji administracyjnych. Ponadto proces powstawania urządzeń OZE odbywa się w ramach jednego postępowania administracyjnego. Autorzy uważają, że włoski prawodawca nie dokonał poprawnego implementowania europejskiej dyrektywy, a nadto postulują, żeby poddać weryfikacji ewentualny negatywny wpływ urządzeń wykorzystujących OZE na rolnictwo w szerokim ujęciu, a nie tylko pod kątem ochrony krajobrazu.

Eleonora Guadagno, *Fallimento e impresa agricola: un percorso legislativo tormentato. Il caso italiano e quello francese (Upadłość a przedsiębiorstwo rolne: uciążliwa droga legislacyjna. Przykład włoski i francuski)*, DGAAA 2012, nr 5, s. 303-314.

Przedmiotem rozważań jest problematyka stosowania prawa upadłościowego do przedsiębiorstw rolnych we włoskim oraz we francuskim porządku prawnym. Włoski kodeks cywilny odróżnia przedsiębiorstwa rolne (art. 2135 wł. k.c.) od przedsiębiorstw handlowych (art. 2082 wł. k.c.). Autorka dokonała analizy włoskiego prawa upadłościowego oraz zmian wprowadzonych dekretem legislacyjnym nr 98 z 6 lipca 2011 r. Dekret ten rozciągnął na przedsiębiorstwa rolne procedurę restrukturyzacji zobowiązań oraz porozumienia zawieranego z organami podatkowymi w celu restrukturyzacji zobowiązań podatkowych. Nie zastosowano jednak instytucji zwolnienia z zadłużenia. We Francji natomiast postępowanie upadłościowe obejmuje również przedsiębiorstwa rolne. W podsumowaniu Autorka stwierdza, że ze względu na obecny stopień rozwoju przedsiębiorstw rolnych istnieje konieczność dalszego rozszerzenia zastosowania przepisów włoskiego prawa upadłościowego w stosunku do przedsiębiorstw rolnych poprzez objęcie ich instytucją zwolnienia z zadłużenia.

Francesco Mazza, *Il danneggiamento di habitat all'interno di siti protetti (Niszczenie siedliska wewnątrz terenów chronionych)*, DGAAA 2012, nr 5, s. 315-317.

Autor artykułu analizuje zmianę we włoskim prawie karnym w zakresie ochrony siedliska wewnątrz terenów chronionych. Dekretem legislacyjnym nr 121 z 7 lipca 2011 r. dokonano implementacji dyrektywy nr 2008/99/CE o prawnokarnej ochronie środowiska. Dekret ten wprowadził do włoskiego kodeksu karnego art. 733 bis, na podstawie którego dokonano penalizacji niszczenia siedliska na terenach chronionych. Przepis ten jednak nie wprowadził definicji siedliska, dlatego należy pojęcie to interpretować zgodnie z powszechnym rozumieniem. W zakresie wyrażenia „siedlisko na terenie chronionym” art. 733 bis odsyła zarówno do dyrektywy nr 2009/147/WE, jak i dyrektywy nr 92/43/WE.

Zdaniem Autora art. 733 bis wł. k.k. może budzić kontrowersje ze względu na fakt, że czyn nim penalizowany został zakwalifikowany jako wykroczenie, podczas gdy w rzeczywistości powinien być karany jak przestępstwo. Argumentem za tym przemawiającym jest fakt, że podobne czyny zabronione popełnione poza terenem chronionym są karane surowiej (np. czyn ujęty w art. 635 wł. k.k. – zniszczenie mienia).

Patrizia Mazza, *L'uccisione di animali (Zabijanie zwierząt)*, DGAAA 2012, nr 6, s. 387-394.

Autorka artykułu przedstawia uregulowania w prawie włoskim w zakresie przestępstwa zabicia zwierzęcia, które na mocy nowelizacji wprowadzonej ustawą nr 189 z 20

lipca 2004 r. zostało zindywidualizowane jako osobne przestępstwo w art. 544 bis włoskiego kodeksu karnego, zgodnie z którym ktokolwiek, kto z okrucieństwa lub bez przyczyny zabija zwierzę, podlega karze pozbawienia wolności od trzech do osiemnastu miesięcy. W opisanym czynie zabronionym nie mają znaczenia takie czynniki, jak gatunek zwierzęcia czy jego hierarchia w drabinie zoologicznej. Autorka wskazuje, że dobrem chronionym nie jest bezpośrednio życie zwierzęcia, ale wspólne ludzkie poczucie miłości i szacunku dla istnień żywych. W artykule podkreślono, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ww. ustawy z 20 lipca 2004, art. 544 bis wł. k.k. nie ma zastosowania w stosunku do ustaw specjalnych między innymi w zakresie łowiectwa, rybołówstwa, transportu i uboju zwierząt. Zdaniem Autorki art. 544 bis wł. k.k. pozostaje nieskuteczny wobec takich czynów, jak porzucenie zwierząt czy trzymanie ich w warunkach nieadekwatnych do ich natury.

Mario Cardillo, *Le attività qualificate fiscalmente redditi agrari (Działalność kwalifikująca podatkowo dochód rolny)*, DGAAA 2012, nr 9, s. 541-545.

Przedmiotem rozważań jest kwalifikacja działalności o charakterze rolnym opodatkowanej rolnym podatkiem dochodowym. Definicja dochodu rolnego w obecnym brzmieniu została ujęta w znowelizowanym dekrete Prezydenta Republiki nr 917 z 22 grudnia 1986 r. Dla celów podatkowych włoski ustawodawca stosuje co do zasady definicję przedsiębiorcy rolnego uregulowaną w art. 2135 wł. k.c. Jako działalność rolna nie jest jednak traktowane wykorzystywanie w działalności między innymi salin, torfowisk, jezior czy morskich wód wewnętrznych, gdyż działalność taka według przepisów podatkowych stanowi dochód przedsiębiorstwa. Innym przykładem jest działalność agroturystyczna, która traktowana jest jako działalność rolna, ale dla celów podatkowych dochód z niej osiągnięty traktuje się jako dochód z działalności gospodarczej. Jak podkreśla Autor, w celu należytego określenia, czy dana działalność rolna generuje dochód rolny, należy spojrzeć przez pryzmat norm prawa podatkowego, a nie prawa cywilnego.

Alberto Germanò, *Sulle menzioni tradizionali dei vini (a proposito del. d. m. 13 agosto 2012) (Określenia tradycyjne win w odniesieniu do dekretu ministerialnego z 13 sierpnia 2012 r.)*, DGAAA 2012, nr 10, s. 595-598.

W artykule przedstawiono uregulowania prawa europejskiego w zakresie umieszczania na etykietach win określeń tradycyjnych. Obecnie zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2008 producenci win mają możliwość umieszczania na etykietach na przykład informacji o produkcji, metodach dojrzewania, kolorze czy historii trunku. Przepisy te zostały uszczegółowione przez rozporządzenie Komisji nr 607/2009, którego art. 57 reguluje możliwość korzystania z określonych oznaczeń gospodarstw (przykładowo *villa*, *rocca*, *castello*) pod warunkiem, że produkcję wina prowadzi się tylko w tym gospodarstwie oraz że państwa członkowskie regulują zasady korzystania z tych oznaczeń. Nadto wyszczególniono oznaczenia odnoszące się do metod produkcji (np. *vergine*) czy do histo-

rii trunku (np. *Garibaldi dolce*). Włoskie Ministerstwo Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej 13 sierpnia 2012 r. wydało dekret powiązany z rozporządzeniem nr 607/2009, rozszerzający zakres oznaczeń stosowanych na etykietach win. Zdaniem Autora Unia Europejska uważa za ważną ochronę oznaczeń tradycyjnych win, a obecne rozporządzenia tworzą kompleksowy system prawny w tym zakresie.

Antonio di Feo, *La guerra dei sacchetti di plastic: il divieto di commercializzazione degli shopper non biodegradabili e la contestata nozione di biodegradabilità* (Wojna o plastikowe torebki: zakaz sprzedaży torebek niebiodegradowalnych i kwestionowane pojęcie biodegradacji), DGAAA 2012, nr 11, s. 667- 671.

Autor artykułu rozpatruje tematykę regulacji sprzedaży plastikowych torebek nieulegających biodegradacji w ujęciu prawa włoskiego oraz europejskiego. Ustawą finansową nr 296/2006 na rok 2007 r. wprowadzono we Włoszech program, dzięki któremu do 1 stycznia 2010 r. (termin przedłużono ostatecznie do końca 2013 r.) miała zostać zmniejszona produkcja torebek, które zgodnie z prawem unijnym (m.in. dyrektywą nr 94/62/CE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych) nie ulegają biodegradacji. Regulacja włoska spotkała się z krytyką ze względu na jej wątpliwą zgodność z prawem unijnym – prawo włoskie blokowało sprzedaż torebek sprzedawanych w innych krajach Unii Europejskiej, co było naruszeniem swobody przepływu towarów. Wspomniana dyrektywa nakazuje również, aby każdy kraj członkowski notyfikował Komisji Europejskiej projekt norm technicznych w zakresie biodegradacji torebek, czego we Włoszech nie uczyniono. Nadto włoskie prawo nie reguluje w sposób precyzyjny różnicy pomiędzy pojęciami biodegradacji i kompostowalności. Komisja Europejska poddała włoskie działania badaniu, czy nie zostało naruszone prawo europejskie. Zdaniem Autora badanie prowadzone przez Komisję Europejską może przyczynić się do dokonania prawidłowej wykładni pojęć biodegradacji i kompostowalności oraz ustanowić wytyczne dla przedsiębiorstw działających czy też chcących zaistnieć na rynku torebek biodegradowalnych.

MICHAŁ WYJATEK

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Antonio Jiménez-Blanco Carillo de Albornoz, *Uso y protección del territorio rural en España* (Użytkowanie i ochrona obszarów wiejskich w Hiszpanii), RDAA 2011, nr 58, s. 65-70.

Autor zaprezentował ewolucję regulacji normatywnych dotyczących użytkowania i ochrony obszarów wiejskich w Hiszpanii od lat 50. XX w. po czasy współczesne,

a także przedstawił unormowania najnowszej ustawy ziemskiej z 2008 r. Pomimo kompleksowej i wynikającej z różnych źródeł kwestii ochrony i użytkowania obszarów wiejskich wykazał, że w dobie panującego kryzysu na rynku nieruchomości w Europie i w Hiszpanii regulacje prawne tracą na znaczeniu na skutek oddziaływania czynników ekonomicznych. W związku z ekspansją rynku budownictwa i nieruchomości w Hiszpanii (nazywanej w tym okresie „państwem z cegieł” – *país del ladrillo*) w latach 1997-2007, a także z oddziaływaniem czynników demograficznych (napływ znacznej liczby imigrantów), powierzchnia terenów wiejskich była stopniowo uszczuplana pod różnymi pretekstami i przeznaczana następnie na cele budownictwa mieszkaniowego czy też usługowe. Jednakże od 2008 r. w Hiszpanii z powodu kryzysu na rynku nieruchomości stopniowo spada zapotrzebowanie na tereny budowlane.

María José Cazorla González, *Protección de la tierra de los agricultores activos como forma de potenciar el desarrollo rural (Ochrona ziemi rolników czynnych zawodowo jako forma wzmocnienia rozwoju obszarów wiejskich)*, RDAA 2011, nr 58, s. 13-31.

Artykuł poświęcony jest problematyce władania ziemią w Hiszpanii jako formie aktywizacji młodej generacji rolników, prowadzącej do ograniczenia ubóstwa hiszpańskiego społeczeństwa, zmagającego się z bardzo wysoką stopą bezrobocia. Jak wykazuje Autor, młodzi ludzie nie traktują obecnie pracy na roli jako źródła zarobkowania i utrzymania. Obecnie około 20% terytorium Hiszpanii przeznaczone jest pod produkcję rolną (do 35% jeżeli liczyć strefy pozamiejskie). Taka powierzchnia terenów przeznaczonych pod produkcję rolną daje – zdaniem Autora – duże możliwości zarobkowe bezrobotnemu młodemu pokoleniu. Pomimo jednak posiadania tytułów własności gruntów rolnych oraz możliwości korzystania z pożytków, jakie przynosi ziemia, młoda generacja rolników nie zdaje się przekonana do korzyści płynących z sektora rolnego. Aby skutecznie przeciwdziałać porzucaniu gospodarstw rolnych przez młodą generację rolników, należy przede wszystkim doprowadzić do stanu, w którym producenci rolni będą świadomi własnej wartości oraz korzyści płynących z rozwoju sektora rolnego. W tym celu należy podjąć między innymi działania oświatowe i marketingowe, a także prowadzić kursy specjalistyczne zmierzające do profesjonalizacji pracy w sektorze agrarnym. Autor wskazuje, iż w czasach kryzysu dostęp do ziemi rolnej i możliwość jej uprawy stanowią dogodną opcję rozwoju i zarobkowania dla młodych ludzi, prowadzącą tym samym do aktywizacji obszarów wiejskich.

Juan Carlos Gonzalez Fernández, *Normativa comunitaria sobre alimentación infantil y etiquetado de productos alimenticios elaborados con OMC (el caso Codacons) (Regulacja wspólnotowa dotycząca żywności dla dzieci*

i etykietowania produktów żywnościowych wyprodukowanych z genetycznie modyfikowanych organizmów – sprawa Codacons), RDDA 2011, nr 59, s. 67-88.

Przedmiotem rozważań jest wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 26 maja 2005 r., w sprawie *Codacons*. Postępowanie przed ETS stanowiło efekt sporu pomiędzy porozumieniem stowarzyszeń ochrony środowiska oraz praw użytkowników i konsumentów (dalej jako: *Codacons*) oraz włoskim Ministerstwem Zdrowia. Rozpatrujący spór włoskie Consilio di Stato zwróciło się z pytaniem prejudycjalnym do ETS w kwestii ustalenia, czy obowiązek zamieszczenia na etykietach środków spożywczych informacji o obecności materiału otrzymanego z organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO), jeżeli obecność taka spowodowana jest przypadkowym zanieczyszczeniem i nie przekracza jednoprocentowego progu minimalnego, stosuje się również do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia dla niemowląt i małych dzieci.

Autor prezentuje między innymi pogląd, że dopuszczanie możliwości nieinformowania konsumentów, iż dany produkt spożywczy zawiera GMO (jeżeli jego zawartość nie przekracza 1% składu, w sytuacji gdy znalazł się on w produkcie spożywczym w wyniku przypadkowego zanieczyszczenia tych produktów) to forma dezinformacji konsumenta i nie daje mu możliwości swobodnego wyboru produktu o preferowanych przez niego właściwościach. Postulowanym stanem rzeczy byłaby sytuacja, w której konsument dysponowałby najlepszą możliwą informacją dotyczącą się danego produktu: miał wolny wybór co do konsumpcji danego produktu zawierającego śladową ilość GMO, bacząc na względy etyczne i zdrowotne.

Pablo Amat Llombart, *Análisis del futuro desarrollo rural en Europa en el marco de la reforma de la PAC según la propuesta de reglamento a la ayuda al desarrollo rural a través del FAEDER (Analiza przyszłości rozwoju obszarów wiejskich w Europie w świetle reformy Wspólnej Polityki Rolnej według propozycji rozporządzenia z 2011 r. odnoszącego się do pomocy w rozwoju obszarów wiejskich przez EFFROW), RDAA 2011, nr 59, s. 7-32.*

Autor rozważa propozycję projektu rozporządzenia unijnego z 2011 r. dotyczącego wspierania obszarów wiejskich. Zgodnie z jego motywami przewodnimi należy przedsięwziąć odpowiednie środki prawne oraz ustalić cele i priorytety rozwoju obszarów wiejskich tak, aby doprowadzić do ich całkowitej rewitalizacji. Dlatego należy w stopniu bardziej efektywnym niż do tej pory wykorzystać środki unijne. Niezbędna jest również zmiana w organizacji i zarządzaniu obszarami wiejskimi, żeby zwiększyć elastyczność całego systemu i uprościć jego funkcjonowanie.

Autor wykazuje, że niezwykle istotnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich będą także inicjatywy tak zwanych lokalnych grup działania (LGD), realizujących swoje cele za pośrednictwem pomocy inicjatywy LEADER ze środków EFRROW.

W konkluzji Autor określił wspomniane LGD jako rodzaj partnerstwa terytorialnego – tworzonego zwykle na obszarach wiejskich i zrzeszającego przedstawicieli lokalnych organizacji (z sektora publicznego i pozarządowego) oraz mieszkańców danego obszaru. Wykazuje też, że działanie powyższych grup, pobierających środki finansowe w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, sprzyja oddolnej aktywizacji społeczeństwa rolnego i przyczynia się tym samym do realizacji nowej WPR.

KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

„Revue de droit rural”

Daniel Gadbin, *Les aides de la PAC aux plus démunis: une fin programmée (Wsparcie WPR dla najbardziej potrzebujących: planowane zakończenie)*, RDR 2012, nr 401, s.1-2.

Autor ostrzega, że istniejąca od połowy lat 80. pomoc w ramach WPR, polegająca na zapewnianiu dostaw żywności dla najbardziej potrzebujących, może dobiec końca już w 2014 r. Przeciwnie utrzymywaniu tej pomocy są Niemcy, które argumentują, że nie powinna ona w ogóle podlegać WPR, lecz polityce społecznej, realizowanej na szczeblu państw członkowskich. Komisja Europejska, próbując przeciwdziałać podważeniu podstaw prawnych wsparcia, zaproponowała zmianę w reżimie wspólnej organizacji rynków. Zmiana została jednak zablokowana w procesie legislacyjnym. Autor zwraca uwagę na ryzyko, że w najbliższych latach UE nie będzie już prowadzić realnych działań w celu zaspokojenia potrzeb żywnościowych najuboższych i pozostawi te kwestie regulacji na poziomie państw członkowskich lub aktom unijnym typu *soft law*.

François Collart Dutilleul, Céline Fercot et al., *L’agriculture et les exigences du développement durable en droit français (Rolnictwo i wymogi zrównoważonego rozwoju w prawie francuskim)*, RDR 2012, nr 402, s. 18-30.

Od początku XIX w. prawo francuskie realizuje zasadę zrównoważonego rozwoju, choć o jej konceptualizacji można mówić dopiero od połowy XX w. Autorzy obserwują oficjalne „mnożenie się” (fr. *multiplication formelle*) koncepcji zrównoważonego rozwoju w regulacjach prawnych i zadają pytanie o ich skutki. Promocja zrównoważonego rolnictwa korzysta z nowych instrumentów prawnych w zakresie dywersyfikacji działalności rolniczej, wykorzystania produktów rolnych, ograniczania stosowania środków chemicznych i zarządzania cenami. Na rzecz zrównoważonego rozwoju działają we Francji liczne instytucje na szczeblu ministerialnym, regionalnym i departamentalnym. Gdy zaś chodzi o prawo materialne, należy zwrócić uwagę na zasady i wymogi ochrony środowiska; środowiskowe względy omawianej zasady najwyraźniej akcentują swą obecność w rolnictwie. Gospodarczy wymiar zrównoważonego rozwoju będzie wkrótce szczególnie zagrożony z powodu reformy WPR.

Aspekty społeczne można uznać za niespójne, o czym świadczą między innymi chwiejne przepisy w zakresie informacji konsumenckiej czy udziale społeczeństwa w polityce na rzecz utrzymania niskich cen produktów rolnych.

Samuel Crevel, *Dispositions préliminaires et livres I et II de la partie législative du Code forestier* (Uwagi wprowadzające oraz I i II księga prawodawczej części Kodeksu leśnego), RDR 2012, nr 403, s. 32-36.

Księgi I i II Kodeksu leśnego poświęcone są lasom, bez względu na rodzaj własności czy ustrój leśny. Autor w skrócie opisuje strukturę obu ksiąg i wskazuje jednocześnie na wybrane problemy związane z poszczególnymi częściami kodeksu. Gdy chodzi o zakres przedmiotowy regulacji, nie jest do końca jasne, czy znajdzie ona także zastosowanie do zagajników krótkiej rotacji, które znajdują się w połowie drogi między tradycyjnym leśnictwem a rolnictwem. W leśnictwie, podobnie jak i w rolnictwie, zauważyć można tendencje kontraktualizacji. Przy omawianiu kolejnych kwestii Autor zajmuje się podziałem kompetencji na regionalne i krajowe. Artykuł otwiera cały zbiór materiałów problemowych poświęconych gospodarce leśnej.

Jacques Foyer, *Quelques remarques d'actualité sur la définition de l'activité agricole* (Kilka aktualnych uwag o definicji działalności rolniczej), RDR 2012, nr 404, s. 1-2.

We Francji zakres definicji legalnej działalności rolniczej budzi wiele wątpliwości. Świadczy o tym między innymi bogate orzecznictwo, w którym zarysowują się próby uwzględnienia ewolucji nowoczesnego rolnictwa. Przykładem kontrowersji wokół definiowania działalności rolniczej jest orzeczenie z 2009 r., w którym Najwyższy Sąd Administracyjny w oparciu o koncepcję „przedłużenia czynności wytwórczej” w rolnictwie stwierdził, że nie stanowi działalności rolniczej wyrób wina z winogron kupionych od innych rolników. Takie stanowisko sądu może być kwestionowane, gdyż nie wziął on pod uwagę definicji działalności rolniczej „z natury”, w której liczy się „kierowanie i wykorzystywanie cyklu biologicznego o charakterze roślinnym lub zwierzęcym i będącym jednym lub kilkoma etapami tego cyklu”. Na tej podstawie hodowcę bydła uznaje się za rolnika, nawet jeśli kupił hodowane zwierzęta. Inne orzeczenia przywołane przez Autora dotyczą statusu prawnego działalności rolnika prowadzącego wypas zwierząt latem, a zimą – restaurację oraz rolnika prowadzącego ośrodek jeździectwa.

Séverine Visse-Causse, *La guerre des camemberts est déclarée... (Wojna serów camembert wypowiedziana...)*, RDR 2012, nr 406, s. 38-40.

W listopadzie 2011 r. producenci sera „Camembert de Normandie” postanowili wnieść skargę o „przywłaszczenie renomy” przez przedsiębiorców umieszczających na

opakowaniach wytwarzanych serów określenie „wyprodukowane w Normandii”. Autorka zwraca uwagę na zagrożenia związane ze stosowaniem oznaczeń o kontrolowanym pochodzeniu AOC (fr. *appellation d'origine contrôlée*) oznaczeń, zwłaszcza po usunięciu terminu geograficzne” z definicji oznaczeń pochodzenia zawartej w kodeksie rolnym. Zdaniem Autorki nowelizacja przepisów sprzyja systemowi ochrony handlowej dużej liczby produktów, zamiast tworzyć system ochrony tylko tych produktów, które cieszą się utrwaloną renomą. Krytycznie oceniona została praca Narodowego Instytutu Pochodzenia i Jakości (fr. *l'Institut national de l'origine et de la qualité*, INAO), który zamiast chronić, zajmuje się raczej promocją różnych oznaczeń. Oznaczenie pochodzenia otacza produkt niemal absolutną ochroną, tak jak w przypadku oznaczenia *Champagne*. Tym samym – gdyby trzymać się litery prawa – producentom „Camembert de Normandie” nie przysługiwałaby ochrona wynikająca z oznaczenia pochodzenia „Normandie”. Autorka postuluje rozważniejsze przyznawanie oznaczeń pochodzenia, by uniknąć podobnych sporów w przyszłości. Tam jednak, gdzie dochodzi do przywłaszczenia renomy, zawsze można powołać się na reguły prawa konkurencji.

Benoît Grimonprez, *Contractualisation: deux ans plus tard* (Kontraktualizacja: dwa lata później), RDR 2012, nr 407, s. 3.

Autor komentuje raport Komisji Ogólnej ds. Żywności, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich podsumowujący dwa lata obowiązywania kontraktualizacji, którą wprowadzono do prawa rolnego w 2010 r. Bilans jest ogólnie pozytywny, a kontraktualizacja staje się zjawiskiem powszechnym we francuskim rolnictwie. Obowiązkowe umowy na piśmie, w tym umowy zbiorowe, mogą między innymi pomóc producentom mleka w zapewnieniu stabilnych dochodów nawet po zniesieniu kwot mlecznych. Dobrze oceniana jest też rola mediatora rolniczych stosunków handlowych. Zalecane ulepszenia dotyczą dokładniejszego określania przedmiotu umowy, trwania zobowiązania, aktywniejszej negocjacji ceny oraz ustalenia zamkniętej listy przyczyn odstąpienia od umowy. Kontraktualizacja nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów rynków rolnych i powinna być uzupełniana przez innego rodzaju instrumenty. Chodzi na przykład o wzmocnienie organizacji producentów rolnych, które nazywane jest drugim filarem kontraktualizacji.

KAMILA BŁĄŻEJEWSKA

„Rivista di Diritto Agrario”

Michele Tamponi, *I diritti della terra* (Prawa dotyczące ziemi), RDA 2011, z. 4, s. 481-495.

Korzystanie z ziemi podlega zróżnicowanej regulacji prawnej – prawu ochrony środowiska, prawu energetycznemu, prawu miejskiemu, a także na różnych szcze-

blach – unijnej, krajowej, regionalnej. Autor wskazuje nowe sposoby wykorzystania ziemi, w tym wykorzystanie o charakterze „produktywnym”, lecz innym od rolniczego. Wśród nich istotne miejsce zajmują te związane z energetyką.

W podsumowaniu Autor stwierdza, że w prawie krajowym włoski ustawodawca niejako faworyzuje wykorzystanie gruntów na cele produkcyjne – nierolnicze, których związek z rolnictwem wyraża się wyłącznie w sferze normatywnej na skutek decyzji politycznych podjętych w procesie stanowienia prawa. Wiąże się to z fenomenem ekologizacji wielu dziedzin prawa, podążającej w kierunku zrównoważonego rozwoju. W efekcie tak samo traktuje się grunty rolne i grunty wykorzystywane na cele nierolnicze.

Eleonora Sirsi, *L'educazione del consumatore di alimenti (Edukacja konsumenta żywności)*, RDA 2011, z. 4, s. 496-524.

Przedmiotem rozważań Autorki jest edukacja konsumenta żywności na tle Kodeksu konsumenta prawa unijnego. Konsumentowi przysługują rozmaite prawa, wśród których wskazać można prawo do edukacji, będące niejednokrotnie przedmiotem debaty publicznej. Prawo to odnieść można do sektora żywnościowego – do produktów żywnościowych. Należy mieć na uwadze *food safety education campaign*, związane z edukacją konsumenta i wiele innych tego rodzaju inicjatyw.

Autorka twierdzi, że edukacja konsumenta produktów spożywczych ma na celu jego wyposażenie (przygotowanie) do korzystania z prawa zakupu produktu dla zaspokojenia potrzeb fizycznych i psychicznych, a przede wszystkim do dokonywania świadomego wyboru. Owo przygotowanie konsumenta – polega na stosowaniu rozmaitych zabiegów (instrumentów) w sferze *social network* oraz programów wprowadzanych w szkołach od najmłodszych klas. Zabiegi te są zaś konsekwencją rozwiązań prawnych stanowiących o sposobie informowania konsumenta o produktach spożywczych, które jednocześnie wymagają odpowiedniej wiedzy i świadomości konsumentów.

Stefano Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso „personalista” del consumatore (Prawo do informacji i ewolucja w sensie personalistycznym konsumenta)*, RDA 2011, z. 4, s. 576-588.

Autor podejmuje aktualną i modną problematykę prawa konsumenta do informacji w świetle nowej regulacji prawnej, w szczególności rozporządzenia nr 1169/2011. Przywołane przez Autora twierdzenie (w dosłownym tłumaczeniu), że „dzisiaj wybór żywności to kwestia przekonań”, doskonale oddaje treść artykułu.

W prawie żywnościowym zaobserwować można tendencję ustawodawcy do nadawania znaczenia pozycji (roli) człowieka w rozwiązaniach dotyczących informacji oraz rosnącej wagi godności ludzkiej. Człowiek staje się obiektem zainteresowania ustawodawcy w prawie żywnościowym. Jednak konsument musi liczyć się z tym, że regulacja prawna nakazuje mu ostrożność i nienarażanie zdrowia.

Alberto Germanò, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti* [Oznaczenia na etykiecie (i ich natura) oraz znaki żywnościowe], RDA 2012, z. 2, s. 208-280.

Artykuł stanowi obszerne opracowanie problematyki oznaczeń produktów żywnościowych, zwłaszcza ich prawnej charakterystyki. Autor, sięgając do nowej regulacji prawnej (rozporządzenia nr 1169/2011) oraz ciekawych przykładów z praktyki stosowania prawa żywnościowego, w interesujący sposób rozszyfrowuje znaczenie formuł używanych w różnych krajach członkowskich UE na etykietach produktów, takich jak na przykład *made in Italy*. Rozważania dotyczą także prawnych wymogów informowania o jakości produktów, a zwłaszcza poruszają kontrowersyjną kwestię ich pochodzenia.

Oznaczenia produktów żywnościowych o charakterze nieobowiązkowym (tzw. dobrowolnym) prezentują historię produktów. Szczególnie ważna jest ich prawna ochrona. Włoski ustawodawca reguluje tę materię w kodeksie karnym, w którym fałszywe oznaczenie miejsca pochodzenia produktu jako „Italia” jest zagrożone sankcją karną (art. 515), a ponadto w kodeksie cywilnym – w przepisach o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (art. 2598). Zawartość etykiety produktów jest adresowana do konsumenta i przesądza o tym, czy konsument może (lub nie) być wprowadzony w błąd.

Aldo Pierluigi Benedetto, *Alcune considerazioni in tema di principio di precauzione e responsabilità civile* (Kilka uwag na temat zasady ostrożności i odpowiedzialności cywilnej), RDA 2012, z. 2, s. 117-127.

Artykuł, a właściwie komentarz Autora publikacji do orzeczenia Regionalnego Trybunału Administracyjnego w Regionie Lazio z 20 stycznia 2012 r., nr 664/2012, zamieszczony został w części „Sentenze e massime annotate”. Komentowane orzeczenie ma znaczenie historyczne (precedensowe) dla włoskiej praktyki sądowej. Po raz pierwszy bowiem włoski sąd orzekł o naruszeniu i odpowiedzialności za naruszenie zasady ostrożności i zasądził odszkodowanie od władzy publicznej (solidarnie od resortów – ochrony środowiska, ochrony terytorium i morza oraz Ministra Zdrowia) na rzecz każdej osoby fizycznej – użytkownika wody pitnej w dniu 28 października 2010 r. na określonym w wyroku obszarze.

W rozpoznawanej przez Trybunał sprawie chodziło o dopuszczalną zawartość arsenu w wodzie pitnej przeznaczonej do spożycia przez konsumentów. Problem jego występowania wiąże się często z wulkanicznym podłożem występującym w niektórych regionach Włoch. Zawartość arsenu o nieorganicznym pochodzeniu w ilościach przekraczających pewien poziom może powodować szkodliwe skutki dla zdrowia.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Wyrok TSUE z 25 października 2012 r. w sprawie C-592/11 – *Anssi Ketelä*¹

Podejmowanie po raz pierwszy działalności w gospodarstwie
jako kierujący gospodarstwem przesłanką uzyskania pomocy w ramach działania
„Ułatwianie startu młodym rolnikom”

Artykuł 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w tym przepisie wymóg, by zainteresowana osoba podjęła działalność po raz pierwszy w gospodarstwie rolnym „jako kierujący gospodarstwem”, oznacza w sytuacji, w której zainteresowany podejmuje działalność, posługując się spółką akcyjną, że sprawuje on faktyczną i trwałą kontrolę zarówno nad gospodarstwem rolnym, jak i nad jego zarządem.

O ile państwa członkowskie mogą określić konkretnie warunki, w których można przyjąć, że kandydat do pomocy posiada przymiot „kierującego gospodarstwem”, jest to jednak poddane zastrzeżeniu, że warunki te nie będą wykraczać poza ramy, które mają one określać, i że w zgodzie z celami rozporządzenia nr 1698/2005 zapewnią tym samym, by ów kandydat posiadał faktyczną i trwałą kontrolę zarówno nad gospodarstwem rolnym, jak i nad jego zarządem. Wymogi takie spełniają przepisy krajowe takie jak przepisy, których dotyczy sprawa przed sądem odsyłającym, przewidujące, że jeżeli młody rolnik podejmuje działalność, posługując się osobą prawną, uzyskanie wsparcia jest w szczegól-

¹ Lex, nr 1222356.

ności uzależnione od tego, czy przysługują mu uprawnienia decyzyjne w tej osobie prawnej, co wymaga, by posiadał on ponad połowę udziałów w tej osobie prawnej i by udziały te dawały ponad połowę głosów.

1. Wprowadzenie

Działania osi pierwszej „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” w ramach Programu Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 mają znaczący wpływ na stymulowanie zmian strukturalnych i demograficznych w rolnictwie. W ich uzasadnieniu wskazuje się na fakt, że w Polsce w ogólnej liczbie ponad 780 tys. gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha użytków rolnych, których użytkownicy są ubezpieczeni w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, blisko 33% kierowanych jest przez rolników będących w wieku od 50 do 59 lat² oraz że około jedna piąta jest prowadzona przez osoby powyżej 55 roku życia³. Dużego znaczenia w tej sytuacji nabierają więc dwa działania: „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Renty strukturalne”. Kolejne rozważania dotyczyć będą jednak jedynie pierwszego z wymienionych.

Problematyka zdefiniowania beneficjenta działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” wydaje się nieskomplikowana, a warunki, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o pomoc, nie budzą wątpliwości. Zgodnie z art. 22 rozporządzenia Rady nr 1698/2005⁴ wsparcia udziela się osobom spełniającym określone wymogi. Profitent musi mieć mniej niż 40 lat oraz po raz pierwszy podejmować działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący, posiadać odpowiednie umiejętności i kwalifikacje zawodowe, a także zobowiązany jest do przedłożenia planu biznesowego dotyczącego rozwoju własnej działalności rolniczej. Są to jednak obowiązki określone ogólnie, a każde z państw członkowskich precyzuje wymagania, jakie powinien spełniać zainteresowany uzyskaniem pomocy⁵. Szczególnie istotny dla pełnego odkodowania definicji beneficjenta, przede wszystkim zaś sformułowania podejmowania działalności w gospodarstwie rolnym po raz pierwszy jako osoba kierująca gospodarstwem, jest komentowany wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

² Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), M.P. 2007, Nr 94, poz. 1035 – zał., s. 186.

³ Ibidem, s. 180.

⁴ Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW), Dz. Urz. WE L 2005, nr 277, poz. 1.

⁵ W Polsce pełen wykaz uzyskania pomocy został określony w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1443 ze zm.

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

A. Ketelä był od 1 stycznia 2004 r. do 29 marca 2007 r. prezesem spółki Louhikon Sikako Oy z siedzibą w Finlandii, której przedmiot działalności stanowiła głównie hodowla trzody chlewnej. Posiadał 30% udziałów, pozostałe 70% należało do drugiego wspólnika. W tym czasie część rocznego dochodu przedsiębiorstwa jemu przypadającego wynosiła – proporcjonalnie do jego udziału w kapitale – 10 000 euro. Udziały w spółce posiadał do 25 lutego 2008 r. – tego dnia sprzedał je wspólnikowi.

A. Ketelä złożył 30 grudnia 2008 r. wniosek o wsparcie na podjęcie działalności w związku z nabyciem rodzinnego gospodarstwa rolnego, które zostało mu przyznane decyzją z 24 lutego 2009 r. wydaną przez Centrum Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia Ostrobotnii Południowej. W wyniku kontroli przeprowadzonej 12 czerwca 2009 r. organ postanowił wstrzymać wypłatę świadczenia, uznając, że skoro już raz podjął działalność jako rolnik w charakterze udziałowca spółki, to nie mógł ubiegać się ponownie o wnioskowane wsparcie. Wskazał, że art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 1974/2006⁶ pozwala ustawodawcy krajowemu na określenie kryteriów, na podstawie których uznaje się, że dana osoba po raz pierwszy „podejmuje działalność” w gospodarstwie rolnym.

Komitet Odwoławczy ds. Działalności Rolniczej decyzją z 17 grudnia 2009 r. oddalił odwołanie strony. Organ stwierdził, że A. Ketelä jako udziałowiec i prezes Louhikon Sikako był odpowiedzialny za funkcjonowanie spółki.

A. Ketelä, skarżąc obie decyzje do Najwyższego Sądu Administracyjnego, podniósł, że mógł ubiegać się o powyższe wsparcie i że w zaskarżonych decyzjach nieprawidłowo ustalono datę podjęcia przez niego działalności, ponieważ ani nabycie przez niego mniejszościowego udziału w kapitale spółki Louhikon Sikako, ani pełniona funkcja prezesa zarządu nie były wystarczające do umożliwienia uzyskania tego wsparcia z powodu braku posiadania przez zainteresowanego uprawnień decyzyjnych i ponoszenia odpowiedzialności charakteryzującej „kierownika gospodarstwa”.

Sąd krajowy wskazał, że kwestią sporną jest to, czy ze względu na zaistniałe okoliczności faktyczne można uznać wnioskodawcę za osobę fizyczną, która podjęła już działalność w charakterze kierownika gospodarstwa rolnego. Zdaniem strony działalność rolnicza wykonywana przez osobę fizyczną w formie spółki nie stanowi przeszkody do uzyskania tego wsparcia. Sąd zwrócił uwagę na to, że pojęcie „kierujący gospodarstwem”, zawarte w art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, nie jest w tym akcie prawnym zdefiniowane. Dlatego przedmiotem ustalenia były kryteria określenia cechy „kierowania gospodarstwem” oraz to, czy państwa członkowskie dysponują zakresem uznania przy ich wyznaczaniu. Trybunał rozważał też, czy odmowa przyznania wsparcia oparta na wykonywaniu wcześniejszej działalności wymaga, by wnioskodawca kwalifikował się co do zasady do jego uzyskania na podstawie uprzedniej aktywności.

⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 2006, nr 368, poz. 15.

Najwyższy Sąd Administracyjny Finlandii skierował do Trybunału trzy pytania prawne dotyczące interpretacji art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 i zawartego w nim sformułowania: „po raz pierwszy podejmują działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem” oraz art. 13 ust. 4 i 6 rozporządzenia nr 1974/2006, w szczególności określenia: „gdy działalność rolnicza stanowi część działalności spółki”.

Pierwsze pytanie odnosiło się do ustalenia, kiedy zachodzi przesłanka kierowania gospodarstwem, gdy działalność prowadzi spółka, a kolejne tego, czy pojęcie „podjęcie działalności jako kierujący gospodarstwem rolnym” należy interpretować w taki sam sposób, jeżeli chodzi o aktywność wykonywaną wcześniej w formie spółki, jak i działalność, odnośnie do której złożono wnioski o pomoc. Ostatnie pytanie brzmiało, czy zgodnie z art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 1974/2006 kryteria uznania podejmującego działalność w gospodarstwie rolnym za kierującego nim mogą być szczegółowo określone lub bliżej sprecyzowane w prawie krajowym.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, aby określić zakres przesłanki kwalifikowalności związanej z podjęciem pierwszej działalności w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem (art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005) należy oprzeć się najpierw na treści interpretowanego przepisu w świetle kontekstu oraz celów tego aktu prawnego. Rozporządzenie ma na celu, za pomocą przedmiotowego wsparcia, ułatwienie podjęcia działalności przez młodych rolników, a w konsekwencji – wzmocnienie potencjału ludzkiego, poprawy konkurencyjności sektorów rolnictwa i leśnictwa oraz przyczynienia się w ten sposób do zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także do strukturalnej zmiany gospodarstw rolnych.

Zdaniem Trybunału przepisy rozporządzenia nr 1698/2005 nie stoją na przeszkodzie temu, by ze wsparcia, o którym mowa w art. 20 lit. a) ppkt ii), skorzystała osoba fizyczna, która podejmuje działalność jako młody rolnik, posługując się w tym celu osobą prawną. Brzmienie art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, które odnosi się do „[osób], które [...] po raz pierwszy podejmują działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem”, nie przesądza formy prawnej, którą przybierze to gospodarstwo, a wykluczenie z grupy potencjalnych beneficjentów osób posługujących się w tym celu osobą prawną byłoby niezgodne z celami rozporządzenia i mogłoby naruszyć zasadę niedyskryminacji.

Trybunał wskazał, że pojęcie „kierujący gospodarstwem” może się zmieniać w zależności od szczególnych celów realizowanych przez dane przepisy unijne. Aby określić zakres tego sformułowania w rozumieniu art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, należy zaznaczyć, że różne warunki przyznania wsparcia na podjęcie działalności, jakie ustanawia wspomniany art. 22 ust. 1 (czyli posiadanie odpowiednich umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz przedłożenie planu biznesowego), przyczyniają się łącznie do osiągnięcia celów rozporządzenia.

W związku z powyższym przesłankę, by zainteresowany podjął działalność „jako kierujący gospodarstwem”, należy interpretować jako wymagającą zasadniczo, aby

ten, kto posiada wspomniane umiejętności i kwalifikacje, sprawował również faktyczną i trwałą kontrolę zarówno nad gospodarstwem rolnym, jak i jego zarządem, gdyż daje to rękojmię skuteczności i trwałości rozwoju tego gospodarstwa. Państwa członkowskie mogą określić konkretnie warunki, w których można przyjąć, że ubiegający się o pomoc posiada cechy „kierującego gospodarstwem”, tak aby wzmocnić pewność prawa poprzez zwiększenie przewidywalności tego wymogu.

Trybunał stwierdził w rozpatrywanej sprawie, że z § 6 ustawy o pomocy strukturalnej⁷ i § 3 dekretu w sprawie wsparcia na podjęcie działalności⁸ wynika, że jeżeli wniosek o wsparcie dotyczy działalności wykonywanej w formie osoby prawnej, uprawnienia decyzyjne powinna posiadać osoba fizyczna, która nie osiągnęła wieku 40 lat i podejmuje działalność po raz pierwszy w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem, i że takie uprawnienia decyzyjne wymagają w szczególności, by posiadała ona ponad 50% udziałów w tej osobie prawnej i by udziały te dawały ponad połowę głosów.

Mając na uwadze całość rozważań, TSUE orzekł, że nie można uznać, iż zainteresowany mógł sprawować faktyczną i trwałą kontrolę nad danym gospodarstwem i nad jego zarządem, a w konsekwencji – że ze względu na wspomnianą wcześniejszą aktywność w spółce podjął już działalność w charakterze „kierującego gospodarstwem” w rozumieniu art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005. Wynika z tego również, że wspomniana uprzednia aktywność A. Ketelä nie może stanowić przeszkody do przyznania wsparcia na podjęcie działalności, zgodnie z wnioskiem zainteresowanego w związku z przejściem przez niego gospodarstwa rodzinnego.

4. Uwagi końcowe

W odróżnieniu od Finlandii, w Polsce beneficjentem wsparcia w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” może być jedynie osoba fizyczna⁹. Wobec tego rozważania Trybunału dotyczące możliwości ubiegania się o pomoc przez osobę po raz pierwszy podejmującą działalność w gospodarstwie rolnym w formie spółki prawa handlowego jako osoba kierująca gospodarstwem nie mają w naszym kraju aktualnie zastosowania w praktyce.

Istotne jest natomiast stanowisko TSUE w zakresie interpretacji sformułowania „kierujący gospodarstwem”. Nie będzie miało ono jednak większego znaczenia dla działalności rolniczej, w związku z którą wnioskodawca ubiega się o wsparcie, gdyż jednym z warunków jego uzyskania jest prowadzenie gospodarstwa samodzielnie. Może zatem być ważne przy rozważaniach dotyczących ewentualnej, uprzedniej działalności rolniczej tej osoby fizycznej.

⁷ Ustawa o pomocy strukturalnej dla rolnictwa (1476/2007).

⁸ Dekret Rady Ministrów w sprawie wsparcia inwestycyjnego dla rolnictwa i wsparcia na podjęcie działalności przez młodych rolników (299/2008).

⁹ § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2007, Nr 200, poz. 1443 ze zm.

P. Blajer¹⁰ jest zdania, że w ramach tego działania pomoc udzielana jest osobom, które dopiero mają zostać rolnikami, gdyż nie prowadziły dotychczas działalności rolniczej i po raz pierwszy rozpoczną prowadzenie gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ k.c. Twierdzenie to jest słuszne, aczkolwiek niepełne. Na gruncie komentowanego orzeczenia należy więc je rozszerzyć o warunek określony w art. 22 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, to jest by osoba po raz pierwszy podejmowała działalność w gospodarstwie rolnym, jako kierująca gospodarstwem. Możliwe jest jednak, by potencjalny beneficjent, podobnie jak w przedstawionym stanie faktycznym, wcześniej podejmował działalność rolniczą (np. w formie spółki), lecz nie kierował gospodarstwem. Nie pozwoliłoby mu to ubiegać się o wsparcie w ramach niniejszego działania ze względu na wcześniejszą aktywność, gdyż przepisy krajowe umożliwiają to jedynie osobom fizycznym. Nie mogłoby to jednak pozbawić takiej osoby możliwości uzyskania pomocy na działalność podejmowaną po raz pierwszy w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 55³ k.c., jako kierującej nim, przy spełnieniu pozostałych warunków, ponieważ – choć uprzednio prowadziła działalność rolniczą – nigdy nie prowadziła samodzielnie gospodarstwa i nim nie kierowała.

ŁUKASZ SOKOŁOWSKI

¹⁰ P. Blajer, *Beneficjenci „Programu rozwoju obszarów wiejskich”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 15.

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

20th European Biomass Conference and Exhibition

Mediolan, 18-22 czerwca 2012 r.

W dniach 18-22 czerwca 2012 r. odbyła się w Mediolanie międzynarodowa konferencja poświęcona biomasie pod hasłem „Wyznaczanie kierunków dla biogospodarki”. Konferencję po raz dwudziesty zorganizowały wspólnie firma ETA-Florence i Instytut Energii i Transportu przy Wspólnotowym Centrum Badawczym (JRC) Komisji Europejskiej. W obradach udział wzięło ponad 1550 uczestników z 63 krajów. Podczas 12 równoległych sesji wygłoszone zostały 332 referaty i komunikaty. Konferencji towarzyszyły prezentacje wizualne i wystawa, na której zaprezentowało się około 64 firm, jednostek samorządów terytorialnych i organizacji.

Komitet naukowy odpowiedzialny za merytoryczną stronę wydarzenia tworzyli czołowi przedstawiciele nauki w dziedzinie bioenergii (m.in. J. F. Dallemand, P. Helm, U. Fritsche, A. Nordin i D. Chiaramonti). Komitet dokonał wyboru 240 spośród ponad 1000 zgłoszonych artykułów; wyselekcjonowane prace zostały przedstawione podczas konferencji. Przez cztery dni uczestnicy mogli wysłuchać dwudziestominutowych referatów z pięciu obszarów tematycznych: „Zasoby biomasy”, „Badania i rozwój w zakresie technologii przetwarzania biomasy”, „Badania i rozwój w zakresie stałych, płynnych i gazowych paliw z biomasy”, „Przemysłowe i handlowe zastosowania i koncepcje” oraz „Biomasa – rynki, polityka i zrównoważony rozwój”.

Najwięcej wątków prawnorolnych i prawnośrodowiskowych poruszono w ramach panelu piątego: „Biomasa – rynki, polityka i zrównoważony rozwój”. Analizie poddane zostały zagadnienia dotyczące międzynarodowego handlu bioenergią, oceny i kryteriów zrównoważonego rozwoju, normalizacji, oceny wyników wykorzystania bioenergii, finansowania projektów bioenergetycznych, współpracy międzynarodowej, konkurencji zastosowań biomasy oraz programów i polityki.

Jednym z istotnych tematów dyskusji był wpływ światowego kryzysu gospodarczego na mechanizmy wsparcia odnawialnych źródeł energii. Podkreślano, że Unia Europejska jest światowym liderem, gdy chodzi o produkcję peletów – odpowiada za

ponad 60% ich globalnej podaży. Ponad połowa energii ze źródeł odnawialnych, jaka wytwarzana jest w Europie, pochodzi z biomasy. Kryzys gospodarczy może zmienić te proporcje.

Niepokój wielu prelegentów wzbudzało także zagrożenie stanu środowiska w krajach klimatu tropikalnego wskutek zwiększonego popytu na biomasę na rynkach europejskich. Podkreślano wielość zastosowań biomasy, zwłaszcza w ramach koncepcji „4F”, w której z biomasy można wytworzyć żywność, pasze, włókna i paliwa (ang. *food, feed, fiber, fuel*). Gdy chodzi o regulacje w zakresie zrównoważonego rozwoju w ramach pozyskiwania biomasy, zgodnie z prezentowanym przez FAO stanowiskiem, należy brać pod uwagę każdy przypadek z osobna i uwzględniać lokalny potencjał rolnictwa, rynków rolnych i inne warunki w regionach, z których pozyskiwana jest biomasa (referat B. Damena).

Pierwszego dnia, równolegle z pracami w panelach, odbyło się forum pod tytułem „Żywność, paliwo i środowisko: wyzwanie bioenergii” – G. de Santi z Komisji Europejskiej poprowadził panel dyskusyjny, w ramach którego starano się odpowiedzieć na pytanie: jak podmioty zaangażowane w tworzenie polityki i prawa mogą wypracować rozwiązania, pozwalające pozyskiwać biomasę w sposób zrównoważony.

Drugiego dnia w ramach panelu „Normalizacja i certyfikacja w zakresie zrównoważonego rozwoju” K. Błażejewska (UAM) wygłosiła referat pod tytułem „Kryteria zrównoważonego rozwoju dla stałych i gazowych biopaliw – czy systemy dobrowolne mogą być skuteczne?”. Referentka poruszyła zagadnienia związane z certyfikacją zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju biomasy. W wypowiedzi została sformułowana teza dotycząca nieskuteczności niewiążących prawnie systemów certyfikacji i propozycja wzmocnienia ich obowiązywania przy jednoczesnym zachowaniu elementów dobrowolności. Drugi referat tej autorki został przedstawiony czwartego dnia konferencji i dotyczył nowych regulacji prawnych w zakresie produkcji biogazu rolniczego w Polsce¹. Omawiał szanse i zagrożenia obecnych i przyszłych inwestycji w kontekście systemów wsparcia biogazu rolniczego, prawnych gwarancji dostępu do infrastruktury sieciowej, statusu prawnego działalności oraz prawnych ograniczeń wpływających na dostęp i wykorzystanie biomasy w Polsce. Oba referaty cieszyły się dużym zainteresowaniem, o czym świadczyły duża liczba słuchaczy i wiele zadanych pytań.

Referat na temat wpływu upraw traw wieloletnich na chemiczne właściwości gleby przedstawił G. Żurek z Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie. W referacie przedstawione zostały wyniki badań, które wykazały, że kultury traw wieloletnich, zwłaszcza nawożone uprawy mozgi trzcinowatej i miskanta olbrzymiego, przyczyniają się do zwiększenia zawartości pierwiastka węgla w glebie. Magazynowanie węgla w gruntach rolnych sprzyja ochronie klimatu.

¹ Przedstawiony artykuł oraz dwa wygłoszone referaty zostały przygotowane w ramach projektu „Prawne aspekty produkcji i wykorzystania bioenergii” sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/01/N/HS5/04692.

Innym polskim akcentem tego dnia były pokazy wizualne między innymi K. Kwiatkowskiego i innych badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego i Politechniki Warszawskiej prezentujące proces zgazowania piór w celu uzyskania energii oraz R. Szpadta z Politechniki Wrocławskiej, dotyczący odzysku energii z odpadów.

B. Krautkremer z Instytutu Fraunhofera podsumował konferencję: stwierdzając, że „[...] biomasa nadaje się do wszechstronnego zastosowania jako źródło energii oraz do wytwarzania dóbr materialnych. Technologie są wystarczająco zaawansowane, a przemysł – dobrze rozwinięty. To daje nadzieję, że uda się sprostać wyzwaniom, którym należy stawić czoło w czasach transformacji systemu energetycznego. Biomasa będzie z pewnością odgrywać kluczową rolę w zrównoważonym zaopatrzeniu w surowce energetyczne”. Publikacje pokonferencyjne ukazały się we wrześniu 2012 r.² Kolejna, XXI Europejska Konferencja i Wystawa poświęcona Biomase odbędzie się w czerwcu 2013 r. w Kopenhadze.

KAMILA BŁĄŻEJSKA

² Dostępne na: www.etaflorence.it/proceedings/.

LISTA RECENZENTÓW

Luis Javier Gutierrez Jerez

Beata Jeżyńska

Zdzisław Niedbała

Marcin Orlicki

Walenty Poczta

Zygmunt Truskiewicz

Błażej Wierzbowski

Andrzej Zieliński