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 (redaktor tematyczny),
Krzysztof Różański i Łukasz Sokołowski (sekretarze 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

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (13)
2013

POZNAŃ 2013

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2013

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 978-83-232-2718-2
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ, TEL. 61 829 46 46, FAX 61 829 46 47
www.press.amu.edu.pl e-mail: press@amu.edu.pl
Ark. wyd. 13,25 Ark. druk. 13,25
DRUK I OPRAWA: UNI-DRUK, LUBOŃ, UL. PRZEMYSŁOWA 13

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Prawne aspekty zakładania i prowadzenia działalności przez wstępnie uznane grupy oraz organizacje producentów owoców i warzyw 11
KAMILA PAQUEL (Bruksela, Belgia)
Produkcja energii z biomasy rolniczej a pojęcie działalności rolniczej w prawie włoskim i francuskim 33
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Nowe zasady przyznawania emerytur rolniczych 45
ANNA GERECKA-ŻOŁYŃSKA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Karnoprocesowa ochrona lasu w świetle kompetencji Straży Leśnej 63
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)
Oznaczenie pochodzenia geograficznego a oliwa z oliwek 77
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Prawne aspekty nanotechnologii w produkcji żywności i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością 87
MICHAŁ TREMPAŁA (Toruń)
Odpowiedzialność za wprowadzanie konsumentów w błąd przez sugerowanie szczególnych właściwości żywności 107

Prawo rolne za granicą

ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)
Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim 127
MICHAŁ WYJATEK (Poznań)
Problematyka niewypłacalności przedsiębiorcy rolnego we Włoszech a instytucje prawa upadłościowego 147

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Recenzje i noty bibliograficzne

Ilaria Trapè, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano 2012 (rec. AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA) 165

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht" (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI) 168
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario" (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI) 171
„Revue de Droit Rural" (opr. KAMILA PAQEL) 173
„Rivista di Diritto Agrario" (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ) 176

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TSUE z 6 września 2012 r. w sprawie C-544/10 – *Deutsches Weintor eG przeciwko Land Rheinland-Pfalz* (opr. ŁUKASZ SOKOŁOWSKI) .. 181

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 5 października 2012 r., IV CSK 244/12 (ZBIGNIEW KUNIEWICZ, SZYMON SŁOTWIŃSKI).... 190

Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 2013 r., II GSK 1965/11 (ŁUKASZ SOKOŁOWSKI) 195

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XXVII Europejski Kongres Prawa Rolnego, Lucerna, 11-14 września 2013 r. (IZABELA LIPIŃSKA) 201
Sprawozdanie z trzeciej edycji kursu „Global Food Law and Quality", Viterbo, 3-15 lutego 2014 r. (KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI, ŁUKASZ SOKOŁOWSKI) 205
Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Rolnego „Podstawowe pojęcia i konstrukcje prawa rolnego – potrzeba redefinicji?", Supraśl, 19-20 września 2013 r. (DAMIAN PUŚLECKI) 207

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

ANETA SUCHOŃ (University of Life Sciences in Poznań, Poland)
Legal aspects of establishing and running preliminarily recognised groups and organisations of fruit and vegetable producers after the amendments of the EU and Polish regulations 11
KAMILA PAQUEL (Brussels, Belgium)
Production of agricultural biomass energy vs the concept of agricultural activity in Italian and French laws 33
DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland)
New principles of granting agricultural pension 45
ANNA GERECKA-ŻOŁYŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Criminal procedural law and forest protection in light of the powers of Forest Guards 63
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (University of Jaén, Spain)
Identification of geographical origin on the example of olive oil 77
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Legal aspects of using nanotechnology in the production of food and food contact materials 87
MICHAŁ TREMPAŁA (Toruń, Poland)
Liability for misleading consumers by suggesting specific properties of food 107

Agricultural law abroad

ANNA KAPAŁA (University of Environmental and Life Sciences in Wrocław, Poland)
Hygiene and sanitation requirements in direct sales of agricultural products in Italian Law..... 127

MICHAŁ WYJATEK (Poznań, Poland)
Insolvency of an agricultural entrepreneur in Italy and insolvency law institutions in Italy 147

II. LITERATURE REVIEW 165

III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS 181

IV. REPORTS AND INFORMATION 201

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

ANETA SUCHOŃ (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)
Aspetti giuridici di costituzione e svolgimento dell'attività da parte di gruppi e organizzazioni di produttori di frutta e verdura prericonosciuti 11
KAMILA PAQUEL (Bruxelles, Belgio)
La produzione di energia da biomasse agricole e il concetto di attività agricola nel diritto italiano e francese 33
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)
Nuove regole per la concessione delle pensioni agricole 45
ANNA GERECKA-ŻOŁYŃSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
Tutela penale e processuale delle foreste alla luce della competenza della Guardia Forestale 63
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Università di Jaén, Spagna)
Denominazione di origine controllata e olio d'oliva 77
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
Aspetti giuridici della nanotecnologia nella produzione di alimenti e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti 87
MICHAŁ TREMPAŁA (Toruń, Polonia)
La responsabilità per aver indotto i consumatori in errore suggerendo particolari proprietà degli alimenti 107

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

ANNA KAPAŁA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia)
Requisiti igienico-sanitari nella vendita diretta dei prodotti agricoli nel diritto italiano 127

MICHAŁ WYJATEK (Poznań, Polonia)
La problematica di insolvenza dell'imprenditore agricolo in Italia e istituti di diritto fallimentare 147

II. RASSEGNA DI LETTERATURA 165

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA 181

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI 201

I. ARTYKUŁY

ANETA SUCHOŃ

Prawne aspekty zakładania i prowadzenia działalności przez wstępnie uznane grupy oraz organizacje producentów owoców i warzyw

1. Organizacje producentów w sektorze owoców i warzyw działają w imieniu swoich członków oraz reprezentują ich interesy w kwestiach ekonomicznych, zajmują się bowiem nie tylko sprzedażą produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwach rolnych członków, lecz także ich transportem, magazynowaniem, konfekcjonowaniem, wspólnym zakupem środków produkcji oraz maszyn[1]. Niewątpliwe są one niezmiernie istotnym instrumentem rozwoju rynku owoców i warzyw. Jednocześnie jednak w czasie zakładania, a potem prowadzenia działalności, zrzeszenia te napotykają wiele problemów prawnych.

Zagadnienie to jest obecnie jeszcze bardziej skomplikowane z powodu nowych regulacji: 5 kwietnia 2012 r. weszła w życie istotna nowelizacja rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 543/2011 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007

[1] Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, Dz. Urz. UE L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1; rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 7 czerwca 2011 r. w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw, Dz. Urz. UE L 157 z 15 czerwca 2011 r., s.1.

w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw[2]. Następnie 15 listopada 2012 r. zaczęła obowiązywać ustawa z 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno[3]. To właśnie ten akt prawny wprowadził kluczowe modyfikacje w zakresie przyznawania pomocy finansowej oraz opiniowania planów dochodzenia do uznania wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw. Warto dodać, że w tym roku weszły w życie także nowe polskie rozporządzenia wykonawcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przykładem jest chociażby to z 12 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania pomocy finansowej wstępnie uznanej grupie producentów owoców i warzyw oraz wykazu kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania[4].

Celem artykułu jest próba oceny prawnych zasad zakładania i funkcjonowania wstępnie uznanych grup oraz organizacji producentów owoców i warzyw po zmianie przepisów unijnych oraz polskich. Za podjęciem tej tematyki przemawiają przede wszystkim względy praktyczne. Produkcja owoców i warzyw, które zajmuje nie więcej niż 3% użytków rolnych, stanowi ponad 36% towarowej produkcji roślinnej i 14-15% całej towarowej produkcji rolniczej. Wartość eksportu warzyw, owoców i pieczarek (świeżych i przetworzonych) wzrosła z poziomu 1mld 192 mln euro w 2004 r. do 2 mld 74 mln euro w 2008 r., czyli o 74%[5]. W 2011 r. zbiory owoców w Polsce były o 24% wyższe niż w roku poprzednim, a o 7,6% wyższe od średniej dla lat 2001-2009. Wzrosły także zbiory wiśni, truskawek oraz malin[6].

W każdym roku przybywa w Polsce wstępnie uznanych grup oraz organizacji producentów owoców i warzyw[7], ale nadal tylko niewielka

---

[2] Dz. Urz. UE L 99 z 5 kwietnia 2012 r., s. 21.

[3] Dz. U. 2012, poz. 1258 ze zm.

[4] Dz. U. 2013, poz. 872.

[5] „Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2010-2013". Załącznik do informacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 sierpnia 2011 r. (Dz. Urz. MRiRW nr 19, poz. 27).

[6] W 2012 r. polscy producenci owoców zebrali 127 tys. ton malin, tym samym nasz kraj stał jest największym producentem tych owoców na świecie: *Polska stała się największym producentem malin na świecie*, http://portalspozywczy.pl/owoce-warzywa/wiadomosci/polska-stala-sie-najwiekszym-producentem-malin-na-swiecie,87689.html (dostęp: lipiec 2013).

[7] Dane statystyczne potwierdzają, że w ostatnich latach odnotować należy rozwój grup producentów owoców i warzyw, http://arimr.gov.pl (dostęp: lipiec 2013). Grupy i organizacje

część producentów jest ich członkiem. Na koniec 2009 r. działały 143 wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz 21 uznanych organizacji producentów owoców i warzyw. Natomiast według stanu na 30 czerwca 2013 r. status wstępnie uznanej grupy producentów miało 219 grup, a uznanej – 104 organizacje producentów owoców i warzyw. Jednak wartość wprowadzanych przez grupy i organizacje produktów do obrotu stanowi obecnie około 15% krajowej produkcji ogrodniczej. Dla porównania średni udział organizacji producentów w łącznej produkcji owoców i warzyw w Unii Europejskiej wynosi średnio ok. 35%, ale w tym np. w Holandii – ponad 90%[8]. Warto także podkreślić, że problematyka prawna wstępnie uznanych grup oraz organizacji producentów owoców i warzyw jest bardzo rzadko poruszana w publikacjach przez prawników agrarystów[9], większą popularnością cieszy się wśród ekonomistów[10].

2. Producenci owoców i warzyw zainteresowani wspólnym działaniem w pierwszej kolejności mogą założyć wstępnie uznaną grupę producentów owoców i warzyw, by potem dopiero móc wnosić o zatwierdzenie uznanej organizacji producentów. Taką procedurę przewiduje art. 125e rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe

---

producentów powstają przede wszystkim w rejonach specjalizujących się w produkcji ogrodniczej, tj. w województwach: mazowieckim (głównie jabłka, grzyby, warzywa), kujawsko-pomorskim (pomidory), wielkopolskim (warzywa, grzyby) oraz lubelskim (owoce miękkie, jabłka), http://arimr.gov.pl (dostęp: lipiec 2013).

[8] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 27 i n.

[9] Zob. np. E. Tomkiewicz, *Prawna organizacja rynku świeżych owoców i warzyw*, w: A. Jurewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 121 i n.; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 381 i n.; A. Suchoń, *Grupy producentów jako instrument rozwoju agrologistyki na rynku owoców i warzyw*, „Logistyka" 2013, nr 3, s. 62-64; idem, *Fundusze unijne jako instrument rozwoju spółdzielczości w rolnictwie i na terenach wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria" 10, 2012, s. 385-403.

[10] Zob. np. M. Bieniek-Majka, *Grupy producentów owoców i warzyw w nowej perspektywie finansowej*, „Roczniki Naukowe SERiA" 14, 2012, z. 2; B. Nosecka, *Produkcja owoców i warzyw – Informacja dla producentów*, Seria: Polska Wieś w Europie, IERiGŻ, Fundacja Fundusz Współpracy, Biuro Programów Wiejskich, Warszawa 2005; J. Wiśniewska, *The Competitive Strategies of Polish Fruit and Vegetable Producers in the Condition of Domestic and International Markets Convergence*, „Roczniki Naukowe SERiA" 13, 2011, z. 6, s. 252-255; K. Krzyżanowska, *Stan zorganizowania rolników w grupy producentów owoców i warzyw w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA" 13, 2011, z. 2, s. 260.

dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku"). Otóż przepis ten stanowi, że w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub później, grupy producentów mogą być tworzone jako podmiot prawny lub jasno określone części podmiotów prawnych z inicjatywy rolników uprawiających co najmniej jeden produkt sektora owoców i warzyw lub produkty tego sektora przeznaczone wyłącznie do przetworzenia, w celu uzyskania decyzji o uznaniu ich za organizacje producentów. Takie grupy producentów mogą skorzystać z okresu przejściowego w celu spełnienia wymogów niezbędnych do uznania ich za organizacje producentów zgodnie z art. 122. W celu zakwalifikowania przedstawiają one właściwemu państwu członkowskiemu podzielony na etapy plan dochodzenia do uznania, którego zatwierdzenie sygnalizuje początek okresu, i stanowi wstępne uznanie. Okres przejściowy nie może przekraczać pięciu lat".

Polskie przepisy szczegółowo określają procedurę założenia wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw. W pierwszym etapie co najmniej pięciu producentów wytwarzających przynajmniej jeden z produktów określonych w przepisach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej musi powołać osobę prawną. Może to być spółka kapitałowa, spółdzielnia, zrzeszenie czy stowarzyszenie[11]. Jedną z cech tego podmiotu jest demokratyczny ustrój. Ustawa z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno[12] określa, że statut albo umowa musi określać zasady umożliwiające producentom owoców i warzyw zrzeszonym w tym podmiocie udział w demokratycznym podejmowaniu decyzji przez ten podmiot oraz kontrolę ich realizacji, przy założeniu, że każdy członek nie dysponuje więcej niż 20% głosów.

Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że to właśnie spółdzielnie, które działają w interesie członków, są formą najbardziej przyjazną dla tworzenia grup producentów. Poza tym ich cechą charakterystyczną jest działanie według zasad spółdzielczych, m.in. dobrowolnego i otwartego członkostwa, demokratycznej członkowskiej kontroli, ekonomicznego uczestnictwa członków (współodpowiedzialności członków), autonomii i niezależ-

[11] Zob. szerzej: Krajowa Rada Spółdzielcza, *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, red. W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, Warszawa 2007, s. 73 i n.

[12] T.jedn.: Dz. U. 2011, Nr 145, poz. 868 ze zm.

ności[13]. Dane statystyczne wskazują jednak, że największą popularnością w zakresie grup producentów owoców i warzyw cieszą się spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Niemniej jednak warto dodać, że ustawodawca starał się uprościć tworzenie grup w formie spółdzielni. Przykładem jest uchwalona przez Sejm 25 lipca 2008 r. zmiana do ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze[14]. W jej świetle osoby fizyczne oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej mogą powołać do istnienia 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 grupy producentów rolnych w rozumieniu ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw[15] 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 paszowego[16].

Jednakże nie ulega wątpliwości, że atutem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością są czytelne regulacje dotyczące jej założenia i prowadzenia działalności określone w ustawie z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[17]. Poza tym Kodeks ten był kilka razy zmieniany w celu uproszczenia zasad funkcjonowania spółek handlowych. Natomiast przepisy zawarte w obecnej ustawie z 16 września 1982 r. w znakomitej większości powstały jeszcze przed transformacją ustrojową i często nie odpowiadają obecnym warunkom społeczno-gospodarczym. Niekiedy stanowią czynnik hamujący rozwój spółdzielczości i powstawanie nowych podmiotów. Dlatego pozytywnie ocenić należy planowane zmiany w zakresie prawa spółdzielczego i uchwalenie nowej ustawy[18].

---

[13] Zob. np. H. Cioch, *Zasady roczdelskie i ich realizacja w praktyce*, Teka Kom. Praw. – OL PAN, 2009, s. 26-35, http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPraw2/Cioch.pdf; P. Zakrzewski, *Zasady Międzynarodowego Związku Spółdzielczego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 14, 2005, z. 1, s. 278 i n.

[14] Dz. U. Nr 163, poz. 1014.

[15] Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm.

[16] T.jedn.: Dz. U. 2008, Nr 11, poz. 70 ze zm.

[17] Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

[18] W związku z tym, że w 2012 r. złożono do Sejmu RP kilka projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (druk nr 515, druk nr 980, druk nr 1005) w styczniu 2013 r. powołana została Komisja Nadzwyczajna do ich rozpatrzenia. Projekty te jednak w bardzo ograniczonym zakresie zajmują się bezpośrednio spółdzielczością rolniczą. Na temat postulatów zmian np. K. Pie-

Zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym osoba prawna musi złożyć wniosek do marszałka województwa o wydanie stosownej decyzji i spełnić szereg wymagań, aby uzyskać status wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw. Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi[19] statut albo umowa musiała zawierać m.in. zasady i zakres dostarczania grupie informacji dotyczących powierzchni upraw, plonów, wysokości zbiorów oraz sprzedaży bezpośredniej poszczególnych gatunków owoców i warzyw przez jego członków. Poza tym niezmiernie istotne są procedury związane z określaniem zasad obowiązujących producentów owoców i warzyw w odniesieniu do produkcji, marketingu, sprawozdawczości i ochrony środowiska. Zwrócić należy także uwagę, że statut albo umowa spółki musi zawierać zasady i warunki sprzedaży owoców i warzyw wytworzonych przez członków tego podmiotu oraz sankcje wobec tych, którzy nie wypełniają nałożonych na nich obowiązków. W praktyce okazuje się, że jednym z poważnych problemów jest niewywiązywanie się przez producentów rolnych z zawartych kontraktów członkowskich i sprzedaż produktów poza grupę.

Po rejestracji grupa może rozpocząć realizację planu dochodzenia do uznania, zawierającego m.in. opis poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz ich koszty, harmonogram działań, który zamierza realizować wstępnie uznana grupa producentów, w szczególności dotyczących planowania produkcji, strategii sprzedaży, rozwoju kanałów marketingowych i promocji, podniesienia jakości produktów oraz przedsięwzięć inwestycyjnych (inwestycji) realizowanych w poszczególnych latach, w celu

---

trzykowski, *Kierunki zmian w prawie spółdzielczym*, w: *Spółdzielczość wiejska w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Materiały z Konferencji Międzynarodowej, Zakopane 1997, s. 175 i n.; idem, *Projektowane zmiany w prawie spółdzielczym*, „Przegląd Legislacyjny" 1999, nr 3; Z. Niedbała, *Motywy i kierunki nieodzownych zmian ustawodawstwa spółdzielczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2011, z. 1, s. 81 i n.; A. Suchoń, *W kwestii nowego modelu spółdzielczości rolniczej – wnioski* de lege ferenda, „Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 1, s. 27 i n.

[19] 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. 2009, Nr 5, poz. 27 ze zm.) straciło moc na początku listopada 2013 r. Niemniej duża liczba grup powstała właśnie wtedy, kiedy obowiązywał ten akt prawny. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 września 2013 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. 2013, poz. 1178.

spełnienia warunków uznania tej grupy producentów za organizację producentów. Jednocześnie należy zaznaczyć, że ostatnia reforma przepisów spowodowała, iż w odniesieniu do grup nowo rejestrowanych w pierwszej kolejności nastąpi wydanie decyzji o wstępnym uznaniu grupy i wstępna akceptacja planu dochodzenia do uznania. Dopiero potem, po dostosowaniu planu do wysokości współczynnika przydziału marszałek województwa może wydać decyzję w sprawie zatwierdzenia planu dochodzenia do uznania.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 780/2012 z 28 sierpnia 2012 r.[20] określa, że współczynnik przydziału dla Polski w 2012 r. wynosił 87,52%, a w 2013 r. – 45,01%. Grupa dokonuje zmiany wstępnie zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania, dostosowując go do wysokości współczynnika przydziału, i składa wniosek o zatwierdzenie planu dochodzenia do uznania[21]. Inna możliwość to wycofanie wstępnie zatwierdzonego dokumentu w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o konieczność dokonania modyfikacji planu. Okazuje się, że powstał problem praktyczny związany z dostosowaniem planu do wysokości współczynnika. Przepisy w tym zakresie są bardzo ogólne i nie określają, w jaki sposób ma to nastąpić. Zastosowanie tylko matematycznego umniejszenia kosztów inwestycji finansowanych przez Unię Europejską o wskaźnik spowodowałoby konieczność zapłacenia pozostałej kwoty ze środków własnych lub kredytów przez grupę, co nie zawsze jest możliwe. Dlatego lepszym rozwiązaniem wydaje się modyfikacja np. zakresu poprzez rezygnację z zakupu maszyn, urządzeń czy nabycie o innych parametrach albo też wykonanie prac budowlanych z innych tańszych materiałów czy modyfikacje zakresu działań. Dopuszczalne są zmiany w zakresie struktury.

Podczas realizacji planów stosunkowo często dochodzi do modyfikacji zawartych w nich danych, co wymaga stosownego zatwierdzenia przez marszałka województwa. Od tej reguły są jednak wyjątki. Mianowicie

---

[20] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 780/2012 z 28 sierpnia 2012 r. ustalające współczynniki przydziału na lata 2012-2017 dla wkładu Unii przeznaczonego na pomoc dla grup producentów w sektorze owoców i warzyw, o której mowa w art. 103a rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, w odniesieniu do planów uznawania zgłoszonych do dnia 1 lipca 2012 r., Dz. Urz. UE L 259, 2012, s. 1.

[21] Określenie proponowanych zmian w planie dochodzenia do uznania wraz z uzasadnieniem i pozytywną opinią dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa właściwego ze względu na siedzibę grupy producentów dotyczącą proponowanych zmian w planie dochodzenia do uznania.

rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 lutego 2013 r.[22] wyłącza z tej procedury modyfikacje np. imienia, nazwiska lub nazwy członka wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw czy też struktury lub źródeł finansowania inwestycji lub działań zatwierdzonych w planie dochodzenia do uznania. W takiej sytuacji informację o dokonaniu zmiany wstępnie uznana grupa producentów owoców i warzyw przekazuje, w formie pisemnej, marszałkowi województwa oraz dyrektorowi oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, właściwym ze względu na siedzibę tej grupy, w terminie 14 dni od dnia dokonania zmiany. Wątpliwości interpretacyjne pojawią się z wyrażeniem struktury lub źródeł finansowania inwestycji lub działań.

Realizując plan dochodzenia do uznania grupy, rolnicy zajmują się wspólną sprzedażą produktów rolnych, ich transportem, magazynowaniem, marketingiem. Niewątpliwie takie działania przyczyniają się do usprawnienia zarządzania logistycznego na rynku owoców i warzyw. Warto dodać, że według przepisów producent nie może być członkiem grupy producentów przez okres dłuższy niż 5 lat. Wlicza się w to okres, w którym był on członkiem innych grup producentów. Co więcej, jeżeli członek grupy producentów nie spełnia warunku, marszałek województwa wydaje decyzję o cofnięciu wstępnego uznania grupy producentów, której członkiem jest ten producent[23].

3. Podejmując decyzję o założeniu grupy producentów rolnych czy przystąpieniu do niej, jej członek musi podpisać umowę członkowską. W umowie ustala się przede wszystkim zasady współpracy między producentem rolnym będącym członkiem a grupą – w zakresie wytwarzania w gospodarstwie produktów, dla których grupa została założona, i sprzedaży ich grupie, która następnie zbywa je osobom trzecim. W takim kontrakcie ustalone zostają z reguły także następujące zasady: zaopatrzenia w środki do produkcji, spełniania wymogów technologicznych produkcji,

---

[22] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 lutego 2013 r. w sprawie zmian do zatwierdzonych planów dochodzenia do uznania wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw za organizację producentów owoców i warzyw, które nie wymagają wydania decyzji w sprawie zmian do zatwierdzonych planów, Dz. U. 2013, poz. 300. Zob. A. Machowicz, *Zmiany prawa w zakresie grup i organizacji producentów owoców i warzyw*, https://www.wodr.poznan.pl (dostęp: listopad 2013).

[23] ARiMR, *Najczęściej zadawane pytania i odpowiedzi – wstępnie uznane grupy producentów,* http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/www_WUGP_pytania_i_odpowiedzi_23-01-2014.pdf .

w tym wymogów jakościowych, harmonogram dostaw oraz reguły rozliczeń finansowych.

Umowa członkostwa zawiera elementy umowy kontraktacji. Producent rolny zobowiązuje się do wytworzenia określonych produktów rolnych o określonej jakości, a grupa zobowiązuje się do ich odebrania. Niektóre grupy nazywają umowy członkowskie właśnie umowami kontraktacji. Niemniej jednak zakres takich umów jest z reguły szerszy od kontraktacji[24]. Stanowią one uzupełnienie ogólnych zasad relacji pomiędzy grupą a producentem rolnym wynikających z ustawy oraz aktu założycielskiego. Jednocześnie należy podkreślić, że łączy się ona z umową kontraktacji czy umową sprzedaży zawieraną przez grupę. Występuje zależność, korelacja pomiędzy obowiązkami grupy producentów rolnych wynikającymi z umowy zbycia nabytych od członków produktów rolnych a obciążeniami spółdzielców określonymi w umowach członkowskich[25]. Grupa, zawierając umowę kontraktacji, zobowiązuje się wytworzyć i dostarczyć kontraktującemu oznaczoną ilość owoców czy warzyw określonego rodzaju, a kontraktujący zobowiązuje się te produkty odebrać w terminie umówionym, zapłacić cenę oraz spełnić określone świadczenia dodatkowe, jeżeli umowa lub przepisy szczególne to przewidują. Grupa producentów rolnych co do zasady nie jest posiadaczem gruntów rolnych i nie prowadzi wytwórczej produkcji rolnej. To właśnie dzięki umowom członkowskim i wynikającemu z niej obowiązkowi wytworzenia oraz dostarczenia do grupy owoców i warzyw o określonych parametrach grupa jako odrębny podmiot mający osobowość prawną może wywiązać się z postanowień zawartych w umowie kontraktacji czy umowie sprzedaży.

Członkowie grupy dostarczają produkty do grupy, która albo je przechowuje, albo bezpośrednio sprzedaje. Ta druga sytuacja ma miejsce przede wszystkich w odniesieniu do owoców miękkich, takich jak czereśnie czy wiśnie. Jeżeli chodzi o twarde owoce, grupy coraz częściej zawierają umowy sprzedaży, zwane umowami handlowymi. Na ich podstawie grupa producentów owoców i warzyw zobowiązuje się do dostarczenia i przeniesienia własności owoców czy warzyw oznaczonych co do

---

[24] Zob. np. J. Szachułowicz, *Kontraktacja*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 413 i n.; M. Korzycka-Iwanow, *Kontraktacja*, w: *System prawa prywatnego*, t. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011, s. 295 i n.

[25] Zob. A. Suchoń, *Z prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2, s. 221-242; Krajowa Rada Spółdzielcza, *Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi*, red. W. Boguta, Warszawa 2011, s. 110 i n.

gatunku, o określonej jakości, najczęściej odpowiednio zapakowanych. Umowy takie zawierane są z reguły na czas nieoznaczony z możliwością wypowiedzenia, np. miesięcznego. Dotyczą one z reguły jabłek. W przypadku niedostarczenia towaru naliczane są z zasady kary umowne. Kupujący zastrzega sobie prawo nieprzyjęcia artykułów złej jakości, w tym uszkodzonych, wykazujących ślady wadliwego przechowywania lub transportowania. W takiej sytuacji sprzedawca obowiązany jest do natychmiastowej wymiany artykułów, chyba że kupujący zgodzi się je nabyć po cenie obniżonej – adekwatnej do ich jakości.

4. Po okresie dochodzenia do uznania i spełnieniu szeregu wymagań podmiot zrzeszający producentów owoców i warzyw może zostać zakwalifikowany do organizacji producentów owoców i warzyw[26]. Przykładowo łączna wartość produktów wytworzonych przez producentów, sprzedanych w wybranym 12-miesięcznym okresie[27] wynosić musi co najmniej równowartość 500 tys. zł (poprzednio było to 100 tys. euro). Ponadto producenci z tytułu wytwarzania produktu mogą przynależeć do jednej tylko organizacji producentów oraz zobowiązani są do wprowadzania do obrotu całej produkcji za pośrednictwem organizacji producentów. Od tej zasady występują jednak odstępstwa. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 grudnia 2008 r. w sprawie maksymalnej części produkcji lub produktów kwalifikujących się do sprzedaży konsumentom na ich własne potrzeby określa, że członek organizacji producentów owoców i warzyw uznanej dla jednej grupy może dokonać sprzedaży konsumentom, na ich własne potrzeby, nie więcej niż 20% wolumenu jego produkcji bezpośrednio w jego gospodarstwie lub poza nim, a uznanej dla dwóch lub więcej grup produktów – nie więcej niż 25%.

Rozporządzenie unijne określa, że organizacje producentów owoców i warzyw dążą do realizacji szczegółowego celu, który obejmować ma m.in. zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości; koncentrację dostaw

---

[26] ARiMR, *Najczęściej zadawane pytania i odpowiedzi – uznane organizacje producentów,* http:// www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/inne-formy-pomocy/ pomoc-na-rynku-owocow-i-warzyw/ najczesciej-zadawane-pytania-i-odpowiedzi-uznane-organizacje-producentow.html. (dostęp: lipiec 2013).

[27] Rozpoczynającym się nie wcześniej niż 1 stycznia trzeciego roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o uznanie organizacji producentów owoców i warzyw i kończącym się nie później niż dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o uznanie za organizację producentów owoców i warzyw.

i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków; optymalizację kosztów produkcji oraz ustabilizowanie cen producenta, promowanie i udzielanie pomocy technicznej w zakresie stosowania przyjaznych dla środowiska metod uprawy i technik produkcji.

Wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw, aby uzyskać status uznanych organizacji producentów, muszą złożyć wniosek spełniający wymagania określone w przepisach, m.in. podać informacje o liczbie członków organizacji producentów oraz wartości produktów przez nich wytworzonych i sprzedanych w okresie odniesienia wskazanym w przepisach. W przypadku spełniania wymagań marszałek województwa wydaje decyzję w sprawie uznania osoby prawnej za organizację producentów owoców i warzyw. Zrzeszenia takie dysponują już odpowiednimi budynkami, wyposażeniem, maszynami, środkami transportu nabytymi podczas dochodzenia do uznania. Taka infrastruktura oraz personel pozwalają na sprawny transport, magazynowanie, przechowywanie, pakowanie i sprzedaż owoców i warzyw wytworzonych przez członków organizacji[28].

Przepisy wprowadzają zasady wypowiadania członkostwa. Otóż członek organizacji producentów owoców i warzyw może wypowiedzieć członkostwo w tej organizacji w formie pisemnej z podaniem przyczyn wypowiedzenia. Termin wypowiedzenia wynosi 1 miesiąc (w zależności od terminu złożenia wypowiedzenia termin ten upływa z dniem 1 stycznia, marca, lipca albo września) albo 6 miesięcy (którego upływ rozpoczyna się z dniem 1 lipca ostatniego roku realizacji bieżącego programu operacyjnego) w zależności od tego, czy większość członków tej organizacji wyrazi na to zgodę w drodze uchwały[29].

Producent, który wystąpił z organizacji producentów owoców i warzyw, nie może przystąpić do wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw w zakresie produktów, w odniesieniu do których dana organizacja producentów została uznana, przed upływem pięciu lat od dnia upływu terminu wypowiedzenia. Taki sam termin ma zastosowanie w przypadku, gdy marszałek województwa wydał decyzję o cofnięciu uznania za organizację producentów owoców i warzyw. Mianowicie producent będący

---

[28] „Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2010-2013", Załącznik do informacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 sierpnia 2011 r., Dz. Urz. MRiRW nr 19, poz. 27.

[29] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 maja 2011 r. w sprawie wypowiedzenia członkostwa w organizacji producentów owoców i warzyw oraz okresu, w którym występujący z organizacji producentów owoców i warzyw nie będzie mógł przystąpić do wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw, Dz. U. 2011, Nr 105, poz. 619 ze zm.

członkiem takiej byłej organizacji producentów owoców i warzyw nie może stać się członkiem wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw w zakresie produktów, w odniesieniu do których dana organizacja producentów została uznana, w terminie 5 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna.

Kolejnym ważnym zagadnieniem w zakresie funkcjonowania grup owoców i warzyw są kontrole. Kompetencje w tym zakresie należą do marszałka województwa, który ma prawo np. sprawdzenia spełniania warunków w zakresie wstępnego uznania grupy producentów i wstępnego zatwierdzenia planu dochodzenia do uznania, wprowadzania zmian do zatwierdzonego zatwierdzenia planu dochodzenia do uznania, uznania organizacji producentów i ich zrzeszeń czy ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń. Co więcej, osoby upoważnione do wykonywania czynności kontrolnych mają prawo do wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części należących do grupy producentów, organizacji producentów, żądania pisemnych lub ustnych informacji związanych z przedmiotem kontroli czy wglądu do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli[30]. Marszałek województwa wydaje także decyzję o zawieszeniu uznania albo wstępnego uznania także w przypadku, gdy np. organizacja producentów albo zrzeszenie organizacji producentów nie przekazuje informacji określonych w przepisach.

Marszałek województwa jest także zobowiązany do przekazywania Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych danych o dacie wydania decyzji wstępnego uznania grupy producentów owoców i warzyw czy też zatwierdzenia planu dochodzenia do uznania wstępnie uznanej grupy producentów za organizację producentów. Współpracuje również z właściwymi władzami państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie uznawania i kontroli ponadnarodowych organizacji producentów i ich zrzeszeń.

Omawiając działalność grup producentów owoców i warzyw, warto także wspomnieć o Krajowym Związku Grup Producentów Owoców i Warzyw z siedzibą w Warszawie. Jest to pierwszy ogólnopolski związek branżowy zorganizowany przez grupy producentów. Ma on formę prawną

[30] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 listopada 2006 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych oraz warunków organizacyjnych, technicznych i kadrowych, jakie powinny spełniać jednostki organizacyjne, którym marszałek województwa może powierzyć przeprowadzenie kontroli, Dz. U. 2006, Nr 220, poz. 1608 ze zm.

spółdzielni zrzeszającej wstępnie uznane grupy i uznane organizacje. Główne jego zadania polegają na reprezentowaniu interesów zrzeszonych grup i organizacji producentów wobec instytucji rządowych i organizacji mających związek z rynkiem owoców i warzyw, promowaniu współpracy między grupami, zapewnieniu zrzeszonym w nim podmiotom pomocy w ich działalności statutowej, zorganizowaniu i rozwoju rynku owoców i warzyw poprzez rozwój i wszechstronne umacnianie pozycji grup i organizacji producentów owoców i warzyw[31].

5. Grupy producentów owoców i warzyw korzystają od kilku lat ze środków unijnych. Stanowią one niewątpliwie instrument rozwoju tych podmiotów. Według danych ARiMR ze stycznia 2012 r. – 236 wstępnie uznanych grup i 56 organizacji producentów owoców i warzyw kupiło nowoczesne maszyny i urządzenia do zbioru owoców i warzyw, linie do ich sortowania i pakowania, samochody do transportu produktów do hurtowni czy sklepów, zbudowało własne chłodnie i magazyny. Łącznie do końca 2012 r. ARiMR wypłaciła tym grupom około 2,3 mld zł[32]. Wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw mogą korzystać ze środków unijnych, składając stosowny wniosek do ARiMR o pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz pomoc finansową na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania[33].

Ta ostatnia – według nowego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania pomocy finansowej wstępnie uznanej grupie producentów owoców i warzyw oraz wykazu kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania – jest przyznawana np. na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji związanych ze zbiorem, przechowywaniem, magazynowaniem, przygotowaniem do sprzedaży owoców i warzyw, ujętych w grupie lub grupach produktów, dla których grupa została wstępnie uznana, jeżeli zostały spełnione dodatkowe wymagania określone w tym akcie prawnym. Między innymi grupa zobowiązała się do niezbywania, nieudostępniania innemu podmiotowi inwestycji objętej dofinansowaniem oraz wykorzystywania

---

[31] Zob. http://www.grupyogrodnicze.pl/home (dostęp: maj 2012).
[32] *Pomoc na rynku owoców i warzyw*, http://www.arimr.gov.pl (dostęp: maj 2013).
[33] Ibidem.

tej inwestycji zgodnie z jej przeznaczeniem, jakim jest przygotowanie owoców i warzyw do sprzedaży zgodnie z zatwierdzoną grupą produktów, przez okres: 5 lat od dnia nabycia narzędzia, maszyny, urządzenia lub samochodu ciężarowego, 10 lat od dnia nabycia lub oddania do użytku budynku lub budowli albo od dnia nabycia gruntu.

Warto podkreślić, że możliwe jest również otrzymanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzoną przez nią działalnością administracyjną. W tym przypadku wysokość wsparcia zależy od wysokości przychodu uzyskiwanego przez grupę i maleje wraz z upływem pięcioletniego okresu dochodzenia do uznania.

Wejście w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 302/2012 z 4 kwietnia 2012 r. znacznie ograniczyło finansowanie omawianych podmiotów. Niewątpliwie nowym wstępnie uznanym grupom będzie trudniej funkcjonować i realizować inwestycje. Jednocześnie nawet jeżeli status wstępnego uznania grupa uzyskała przed 5 kwietnia 2012 r., ale przed wspomnianą datą nie podjęła zobowiązań finansowych czy też nie zawarła prawnie wiążących umów ujętych w planie, mogła wnioskować o przyznanie pomocy finansowej dopiero po ustaleniu przez Komisję Europejską współczynników przydziału. Ograniczony został także zakres finansowanych przedsięwzięć. Do objęcia pomocą finansową nie kwalifikują się m.in. inwestycje w środki transportu wykorzystywane przez grupę producentów do celów obrotu lub dystrybucji, z wyjątkiem: a) inwestycji w środki transportu wewnętrznego – grupa producentów powinna odpowiednio uzasadnić w planie dochodzenia do uznania, że inwestycje są wykorzystywane wyłącznie do transportu wewnętrznego, b) dodatkowych urządzeń na samochodach ciężarowych, przeznaczonych do transportu chłodniczego lub w kontrolowanej atmosferze[34].

Uznana organizacja producentów owoców i warzyw może korzystać z pomocy unijnej na dofinansowanie funduszu operacyjnego[35], realizując co najmniej dwa spośród celów określonych w „Strategii krajowej dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owo-

[34] *Pomoc na rynku owoców i warzyw*, http://www.arimr.gov.pl (dostęp: maj 2013).

[35] Według rozporządzenia unijnego organizacje producentów działające w sektorze owoców i warzyw mogą utworzyć fundusz operacyjny. Fundusz ten jest finansowany z: wkładów finansowych pochodzących od członków lub danej organizacji producentów; pomocy finansowej Wspólnoty, która może zostać przyznana organizacjom producentów. Fundusze operacyjne służą wyłącznie do finansowania programów operacyjnych zatwierdzonych przez państwa członkowskie.

ców i warzyw w Polsce na lata 2010-2013"[36], związane np. z poprawą lub utrzymaniem jakości produktu; poprawą obrotu/marketingu; działaniami w zakresie szkolenia i mającymi na celu wspieranie dostępu do usług doradczych; środkami zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych; działaniami w zakresie ochrony środowiska. Przykładowo w działaniu polegającym na stosowaniu nowoczesnych technologii przechowywania lub transportu, zapobiegających utracie jakości przechowywanych i przewożonych produktów sektora owoców i warzyw do wsparcia kwalifikują się np.: budowa, rozbudowa, przebudowa, remont lub zakup chłodni wyposażonych w nowoczesne systemy przechowywania; zakup, dzierżawa, najem lub leasing urządzeń przeznaczonych do transportu chłodniczego lub w kontrolowanej atmosferze oraz montaż tych urządzeń w samochodach ciężarowych lub w przyczepach do ciągników samochodowych w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym (np. agregatu chłodniczego, zabudowy izotermicznej samochodu ciężarowego, naczepy lub przyczepy)[37].

Organizacja producentów owoców i warzyw albo zrzeszenie organizacji producentów owoców i warzyw, w celu wprowadzenia w bieżącym roku realizacji programu operacyjnego zmian wymagających zatwierdzenia, składa wniosek o zatwierdzenie tych zmian do dyrektora oddziału regionalnego Agencji, właściwego ze względu na siedzibę tej organizacji albo tego zrzeszenia w terminie do dnia 30 listopada roku, którego zmiany dotyczą.

6. Grupy działające na podstawie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno nie mogą korzystać ze zwolnienia z podatku od nieruchomości. Według bowiem art. 7 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[38] budynki i budowle zajęte tylko przez grupę producentów rolnych wpisaną do rejestru tych grup, 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 z 15 września 2000 r. o grupach

---

[36] Załącznik do informacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 sierpnia 2011 r. w sprawie strategii krajowej dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2010-2013, Dz. Urz. MRiRW nr 19, poz. 27.

[37] Ibidem.

[38] T.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 95, poz. 613 ze zm.

producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw[39] zgodnie z jej aktem założycielskim[40]. Grupy owocowe nie są wpisywane do rejestru grup producentów rolnych prowadzonego przez marszałka województwa na podstawie wspomnianej ustawy z 15 września 2000 r., ale do rejestru grup wstępnie uznanych, a potem do rejestru uznanych organizacji owocowo-warzywnych na podstawie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno.

Wyłączenie wstępnie uznanych grup owocowo-warzywnych, szczególnie uznanych organizacji owocowo-warzywnych, z zakresu podmiotowego zwolnienia powoduje niezadowolenie producentów rolnych, członków tych grup. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ze względu na specyfikę rynku owoców i warzyw, tzn. konieczności magazynowania owoców, budowy chłodni i magazynów, budowy linii do ich sortowania i pakowania, nieruchomości budynkowe stanowią podstawę funkcjonowania tego rodzaju podmiotów. Są to z reguły pomieszczenia o dużej powierzchni, co łączy się z koniecznością uiszczenia wysokiego podatku od nieruchomości. Dlatego zasadny wydaje się postulat ponownego rozważenia wprowadzenia zwolnienia w podatku od nieruchomości w odniesieniu do uznanych organizacji producentów owoców i warzyw. Zachęci to do kontynuacji działalności przez te podmioty w przyszłości.

7. Rynek owoców i warzyw w Unii Europejskiej składa się z wielu różnych produktów. Najważniejsze warzywa, pod względem wielkości pozyskanych produktów, w 2010 r. stanowiły pomidory (16,1 mln ton), marchew (5,1 mln ton) i cebula (5,4 mln ton). W kategorii owoców głównymi produktami są jabłka (10,4 mln ton), pomarańcze (6,3 mln ton) i gruszki (2,5 mln ton)[41]. Na tym rynku duże znaczenie w Unii Europejskiej odgrywają spółdzielnie. Przykładowo w Holandii, Belgii i Szwecji mają pozycję dominującą. Ich udział w rynku wynosi ponad 70%. Stosunkowo silne znaczenie mają również w Austrii, Danii, Niemczech, Grecji, Finlandii, Hiszpanii, Francji, Czechach, Włoszech, Portugalii i Wielkiej Brytanii, z wkładem w analizowane rynki ponad 30%[42].

---

[39] Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm.

[40] Zob. szerzej na temat podatku od nieruchomości i zwolnieniu grup producentów rolnych: L. Etel, *Komentarz do art. 7 ustawy o podatku od nieruchomości*, Lex/el.

[41] J. Bijman, *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Fruit and Vegetables*, Wageningen 2012, Wageningen UR, s. 25 i n.

[42] Ibidem.

W tych krajach, w których spółdzielnie mają duże znaczenie na rynku owoców i warzyw, większość produktów jest sprzedawana za ich pośrednictwem. Co więcej, są to z reguły organizacje producentów owoców i warzyw spełniające wymagania wynikające z rozporządzeń Unii Europejskiej. Przykładem jest Holandia. Otóż w 2000 r. było 14 oficjalnie zarejestrowanych organizacji producentów, do których jej członkowie dostarczali ponad 70% wszystkich owoców i warzyw sprzedawanych w tym państwie[43]. Natomiast w 2009 r. było już 21 oficjalnie zarejestrowanych organizacji na holenderskim rynku owocowo-warzywnym, a liczba ta z powodu konsolidacji zmniejszyła się do 19 w 2010 r. Łączna wartość produktów sprzedawanych przez te podmioty wyniosła ponad 2,3 mld euro, co stanowi około 95% wartości produkcji wszystkich owoców i warzyw w tym kraju.

W Holandii popularne są także giełdy towarowe prowadzone często w formie spółdzielni. Stanowią on miejsce, w którym nie tylko gromadzi się produkty ogrodnicze i oferuje je odbiorcy, ale także świadczy usługi, z których odpłatnie korzystają producenci mający możliwość: schładzania warzyw i przechowywania owoców przez dowolny okres, jak również hurtownicy dzierżawiący pomieszczenia biurowe i inne niezbędne do przygotowania towaru na eksport bądź dla odbiorców krajowych[44]. W 1996 r. 9 spółdzielni giełd owocowo-warzywnych połączyło się i utworzyło The Greenery B.V., jako centrum sprzedaży i marketingu[45]. Do koncetracji spółdzielni i zmian w strukturze na rynku owoców i warzyw niewątpliwie przyczyniły się zmiany WPR i sytuacja gospodarcza w Europie oraz na świecie[46].

Wspomnieć także warto o Włoszech, państwie, które jest największym producentem owoców i warzyw w UE oraz głównym eksporterem tych produktów, przede wszystkim do innych państw członkowskich. Co istotne dla rozważań, spółdzielnie i organizacje producentów mają duże znaczenie zarówno w zakresie czynności związanych ze sprzedażą owo-

---

[43] Ibidem.

[44] Zob. http://www.exporter.pl/kraje/k_europa/holandia_2001.html. (dostęp: wrzesień 2012).

[45] Spółdzielnia VTN jest 100% wspólnikiem The Greenery BV.

[46] Szerzej na temat rynku owoców i warzyw oraz spółdzielczości w Holandii zob. J. Bijman, *Essays on Agricultural Co-operatives; Governance Structure in Fruit and Vegetable Chains (Cooperaties en beheersstructuur in groente- en fruitketens)*, praca doktorska z 2002 r. dostępna w Bibliotece Komisji Europejskiej w Brukseli; J. Bijman, G. van der Sangen, K. J. Poppe, B. Doorneweert, *Support for Farmers' Cooperatives; Country Report The Netherlands*, Wageningen 2012, Wageningen UR.

ców i warzyw (przygotowania, przechowywania, pakowania, marketingu), a także ich przetwarzaniem. Spośród 5 najlepszych podmiotów spółdzielczych w omawianym państwie trzy były spółdzielniami drugiego stopnia aktywnymi w przetwórstwie owoców i warzyw. Przykładem jest Conserve Italia, reprezentująca 47 spółdzielni pierwszego stopnia i – pośrednio – tysiące rolników. Udział w rynku wszystkich spółdzielni w wartości całości sprzedawanych owoców i warzyw wynosi około 50%. W przypadku uznanych organizacji producentów udział w rynku wynosi 33%. Odnotować jednak należy duże różnice regionalne, od 70% na północy do 16% na południu[47].

8. Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków:

Zrzeszanie się producentów owoców i warzyw oraz korzystanie ze środków unijnych, w tym zakup profesjonalnego sprzętu transportowego i urządzeń, budowa czy modernizacja przechowalni, zakup linii sortowniczych przyczyniły się do koncentracji podaży, podniesienia jakości i atrakcyjności polskich produktów. Jednocześnie jednak rozbudowane przepisy prawne unijne oraz polskie dotyczące wstępnie uznanych grup oraz organizacji producentów owoców i warzyw, a także ich nowelizacje czasami destabilizują pozycję ich członków. Sporo kłopotów po zmianie przepisów powoduje realizacja planu dochodzenia do uznania. W pierwszym bowiem etapie wydawana jest obecnie wstępna akceptacja planu. Dopiero potem, po dostosowaniu planu do wysokości współczynnika przydziału, marszałek województwa może wydać decyzję w sprawie zatwierdzenia planu. Bardzo negatywnie wpłynęła na działalność niektórych istniejących grup owocowo-warzywnych oraz na zakładanie nowych zmiana przepisów unijnych z 2012 r. powodująca obniżenie dotacji finansowej dla podmiotów działających na omawianym rynku.

Nie ulega wątpliwości, że dla dalszego rozwoju wstępnie uznanych grup oraz uznanych organizacji konieczne są regulacje prawne zapewniające większą ich trwałość. Zaliczyć do nich można choćby zasadę określającą, że producenci mogą przynależeć do jednej tylko organizacji, a ten, który z niej wystąpił, nie może przystąpić do wstępnie uznanej grupy producentów owoców i warzyw w zakresie produktów przed upływem 5 lat od terminu wypowiedzenia. Taka reguła zniechęca do opuszczania organizacji celem przystąpienia do innej wstępnie uznanej grupy. Istotne jest

[47] J. Bijman, *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report*…, s. 25 i n.

także odstępstwo od obowiązku wprowadzania przez producentów do obrotu całej produkcji za pośrednictwem organizacji producentów. Mianowicie członek organizacji producentów owoców i warzyw uznanej dla jednej grupy może dokonać sprzedaży konsumentom, na ich własne potrzeby, nie więcej niż 20% wolumenu jego produkcji bezpośrednio w jego gospodarstwie lub poza nim, a uznanej dla dwóch lub więcej grup produktów – nie więcej niż 25%. Obowiązek sprzedaży wszystkich produktów rolnych za pośrednictwem zrzeszenia zniechęca niektórych producentów rolnych do współpracy.

Przeprowadzona analiza uzasadnia wysunięcie postulatu uproszczenia zasad zakładania oraz prowadzenia działalności przez podmioty funkcjonujące na rynku owoców i warzyw, co zwiększy zainteresowanie producentów rolnych tworzeniem nowych podmiotów oraz kontynuowaniem członkostwa w obecnych. Umotywowane również wydaje się przedłużenie obligatoryjnego prowadzenia działalności przez organizacje producentów rolnych przez 15 lat albo więcej i wprowadzenie dłuższej obowiązkowej przynależności do niej członków. Wstępnie uznane grupy czy organizacje tworzą bowiem przede wszystkim producenci owoców i warzyw. W sytuacji gdy kilku z nich złoży wypowiedzenie, grupa może nie dysponować wystarczającą ilością produktu lub członków, co doprowadzi do jej rozwiązania. Uproszczone powinny być także zasady pozyskiwania środków przez uznane organizacje. Okazuje się, że tylko nielicznym udało się spełnić warunki i je otrzymać.

Ponadto zasadna jest sugestia, aby w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego przejmujący działalność rolniczą w zakresie ogrodnictwa czy sadownictwa kontynuował członkostwo w grupie albo organizacji. W tym zakresie mogą jednak wystąpić problemy, gdy – dla przykładu – osoba otrzymująca gospodarstwo rolne ma inne plany dotyczące prowadzenia działalności. Dlatego ewentualnie rozważyć należałoby wprowadzenie możliwości wcześniejszej rezygnacji z udziału w grupie, gdy gospodarstwo zostanie przejęte przez inną osobę. Jednocześnie warto zasygnalizować, że w przypadku korzystania przez producenta rolnego np. ze środków unijnych ONW[48] czy rolno-środowiskowych przejmujący

[48] Rozporządzenie Ministra i Rozwoju Wsi z 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2009, Nr 40, poz. 329 ze zm.

gospodarstwo rolne zobowiązuje się także z reguły do kontynuacji zobowiązań poprzednika.

Nie ulega wątpliwości, że wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw uzyskały bardzo wysoki poziom wsparcia, a jego wynikiem jest posiadanie majątku często o dużej wartości. Po wykorzystaniu środków czy kilku latach działania grupy mogą być narażone na pokusę podjęcia uchwały o rozwiązaniu. Argumentem przemawiającym za takimi czynnościami są chociażby środki finansowe, które mogą otrzymać członkowie po zakończeniu likwidacji. Inne powody to np. wysokie koszty działalności, brak surowca (owoców lub warzyw) czy rezygnacja z członkostwa wielu producentów rolnych. Zwrócić należy także uwagę, że prowadząc działalność w formie spółki, wspólnik może sprzedać udział przykładowo inwestorom zagranicznym. Jest to o tyle niebezpieczne, że wielu członków uznanych organizacji nie zdaje sobie w ogóle sprawy z dużej wartości majątku spółki czy spółdzielni. Dlatego tak łatwo niektórzy rezygnują z członkostwa. Spółdzielcy przysługuje wtedy wypłata udziału na podstawie zatwierdzonego sprawozdania finansowego za rok, w którym członek przestał należeć do spółdzielni. Nie ma on natomiast prawa do funduszu zasobowego oraz co do zasady do innego majątku spółdzielni.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że zrzeszenia producentów owoców-warzyw funkcjonujące w państwach Europy Zachodniej otrzymały często jeszcze wyższe środki finansowe na rozwój niż te w Polsce. Dlatego są w dobrej kondycji i mają duży wpływ na europejski, a nawet światowy rynek owocowo-warzywny. Jednak z reguły organizacje owocowo-warzywne wybierają formę spółdzielni, co potwierdzają dane statystyczne[49]. W Polsce zaś, jak zostało to zaprezentowane podczas analizy, producenci wybierają z reguły spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółdzielnie cieszą się dużo mniejszą popularnością w naszym kraju, ale sytuacja ta powinna ulec zmianie. Na koniec warto bowiem dodać, że spółdzielnie funkcjonujące w państwach Europy Zachodniej mają długą tradycje, a ich cechą jest właśnie trwałość prowadzonej działalności. Członkom spółdzielni w wielu państwach Europy Zachodniej nie opłaca się rozwiązywać tego podmiotu. Tylko bowiem część majątku trafia do spółdzielców. Znakomita większość przekazywana jest na fundusz promocji czy rozwoju spółdzielczości. Mimo że zarówno przepisy unijne, jak i polskie nie

[49] Np. COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010.

preferują spółdzielni jako formy prawnej zakładania grupy czy organizacji producentów owoców i warzyw, zasadne wydaje się stwierdzenie, że jest ona strukturą wpisującą się najkorzystniej w rozwój agrobiznesu.

LEGAL ASPECTS OF ESTABLISHING AND RUNNING PRELIMINARILY RECOGNISED GROUPS AND ORGANISATIONS OF FRUIT AND VEGETABLE PRODUCERS AFTER THE AMENDMENTS OF THE EU AND POLISH REGULATIONS

Summary

This paper aims to evaluate the legal principles of establishing and running preliminarily recognised groups and organisations of fruit and vegetable producers after the amendments of the EU and Polish regulations. Among others, the approval principles of preliminary recognition (pre-recognition) and realisation of the recognition plans have been presented, followed by an analysis of membership agreements and the procedure of acquiring a status of a recognised organisation of fruit and vegetable producers. The supervision of those organisations by the province marshal as well as the financing of their activities using EU funds have been described.

The paper ends with a conclusion that activities of preliminarily recognised groups and organisations of fruit and vegetable producers have been conducive to the development of the fruit and vegetable market in Poland. However, in order to make them even more efficient, the establishment procedures and the principles governing the running of groups and organisations of fruit and vegetable producers should be simplified, and legal instruments guaranteeing their greater stability introduced.

ASPETTI GIURIDICI DI COSTITUZIONE E SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ DA PARTE DI GRUPPI E ORGANIZZAZIONI DI PRODUTTORI DI FRUTTA E VERDURA PRERICONOSCIUTI

Riassunto

L'articolo si propone di valutare i principi giuridici della costituzione e il funzionamento dei gruppi e organizzazioni di produttori di frutta e verdura prericonosciuti dopo il cambiamento delle norme polacche e quelle dell'UE. In primo luogo è stata presentata la problematica del gruppo di produttori di frutta e verdura prericonosciuto, inclusa la questione di approvazione e realizzazione del piano di riconoscimento. Successivamente le considerazioni si sono incentrate sui contratti associativi e la procedura per ottenere lo status delle organizzazioni di produttori di frutta e verdura riconosciute, e in seguito sui controlli dei soggetti in esame svolti dal maresciallo del voivodato e del finanziamento della loro attività da fondi comunitari.

In conclusione, l'autrice ha affermato che l'attività di gruppi e organizzazioni di produttori di frutta e verdura prericonosciuti ha contribuito allo sviluppo del mercato ortofrutticolo in Polonia. È tuttavia necessario semplificare le regole per la loro costituzione e lo svolgimento dell'attività. Inoltre, bisogna introdurre strumenti giuridici in grado di garantire una maggiore durabilità a questi soggetti.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (13) – 2013

KAMILA PAQUEL

Produkcja energii z biomasy rolniczej a pojęcie działalności rolniczej w prawie włoskim i francuskim

1. Uwagi wstępne

Rosnące wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) związane z realizacją polityki klimatycznej i energetycznej w Polsce i pozostałych państwach członkowskich UE wiąże się z potrzebą rozstrzygnięcia wielu nowych jurydycznych wątków problemowych. Jednym z takich wątków jest ustalenie prawnego charakteru działalności polegającej na energetycznym wykorzystaniu biomasy rolniczej, która jako OZE znajduje szerokie zastosowanie przy produkcji energii elektrycznej, ciepła, biogazu rolniczego i biopaliw.

Nie ulega wątpliwości, że biomasa rolnicza wytwarzana jest w ramach działalności rolniczej[1]. Nie jest jednak jednoznaczne to, czy produkcja energii z tak wytworzonej biomasy może być w świetle obowiązujących przepisów prawnych zaliczona do działalności rolniczej. Działalność rolniczą definiują zarówno unijny, jak i krajowi prawodawcy. Brakuje jednak jak dotąd jednolitej definicji tego pojęcia, wspólnej dla wszystkich państw członkowskich UE. Fakt ten uzasadnia po części wzgląd na wieloletnie tradycje poszczególnych państw w zakresie kształtowania ogólnych pojęć prawa rolnego odpowiednio do partykularnych uwarunkowań roz-

[1] Zgodnie z definicją legalną z art. 3 lit. e dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r.) za biomasę rolniczą należy uznać ulegającą biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi).

woju ich sektorów rolnych. Polski ustawodawca za działalność rolniczą uznaje proces wytwórczy i komercjalizację produktów rolnych. Milczy jednak, gdy chodzi o charakter prawny działalności polegającej na przetwarzaniu biomasy rolniczej na cele energetyczne. Kwestie te zostały natomiast uregulowane w prawie włoskim i francuskim. Celem niniejszego opracowania jest próba ustalenia, w jaki sposób działalność polegająca na produkcji energii z biomasy rolniczej mieści się w definiowanych ustawowo pojęciach działalności rolniczej we Włoszech i we Francji.

Poruszana problematyka była już częściowo przedmiotem badań doktryny, jednak nigdy w odniesieniu do szczegółowego zagadnienia, jakim jest produkcja energii z biomasy. Spośród opracowań zawierających ustalenia dotyczące prawnych definicji działalności rolniczej należy wyróżnić zwłaszcza prace R. Budzinowskiego, M. Goldoniego, F. Roussela oraz A. Kapały[2]. W artykule szeroko powołano się na wnioski tych autorów.

2. Produkcja energii z biomasy rolniczej a pojęcie działalności rolniczej w prawie włoskim

W pierwotnym brzmieniu włoskiego kodeksu cywilnego za działalność rolniczą uważane były uprawa gruntu, gospodarka leśna i hodowla zwierząt oraz tzw. działalność powiązana (wł. *attività connesse*) polegająca na przetwarzaniu i sprzedaży produktów rolnych w ramach prowadzenia normalnej działalności rolniczej[3]. Działalność powiązana, w odróżnieniu od pozostałych trzech elementów definicji, nie stanowiła działalności podstawowej, określanej jako działalność „z natury". Za działalność powiązaną z rolnictwem była uważana działalność o handlowym lub przemysłowym charakterze związana podmiotowo i przedmiotowo z działalnością rolniczą. Takie pojmowanie działalności rolniczej nie było jednak dość jasne i budziło wiele kontrowersji dotyczących m.in. związków między działalnością rolniczą a wykorzystaniem ziemi jako czynnika produk-

---

[2] Zob. np.: R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja", t. 3, Piła 2003, s. 167; M. Goldoni, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, w: M. D'Adezzio (red.), *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Udine 2012, s. 35; F. Roussel, *La méthanisation agricole après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, „Revue de Droit Rural" 2010, nr 386, s. 72-76; A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2 (9), s. 180.

[3] Art. 2135 Il Codice civile italiano, G.U. n. 79 del 4 aprile 1942 (dalej jako: wł. k.c.).

cji czy określeniem związków między działalnością przetwórczą a działalnością z „natury”[4].

Poszerzenie pojęcia działalności rolniczej w stosunku do pierwotnego brzmienia kodeksu zostało dokonane dekretem legislacyjnym nr 228 z 2001 r. o modernizacji i orientacji sektora rolnego[5]. Obecnie znaczenie działalności rolniczej wywodzone jest z definicji przedsiębiorcy rolnego (wł. *imprenditore agricolo*) zawartej w art. 2135 ust. 3 wł. k.c. Działalność rolnicza polega w świetle tego przepisu na uprawie ziemi, leśnictwie, chowie i hodowli zwierząt oraz działalności powiązanej. Definicję tę można by podzielić na dwie części. Pierwsza z nich dotyczy tradycyjnej działalności, polegającej na uprawie roślin oraz chowie lub hodowli zwierząt (działalność „z natury”), druga – obejmuje działalność powiązaną.

Doprecyzowaniu pojęcia działalności rolniczej „z natury” służy identyfikowanie działalności rolniczej na podstawie obecności cyklu rolno-biologicznego typowego dla produkcji roślinnej i zwierzęcej. Cykl ten charakteryzuje się wykorzystaniem zasobów i sił przyrody. Eksponowanie procesów biologicznych jako integralnego składnika działalności rolniczej „z natury” nawiązuje do koncepcji *agrarietà*, sformułowanej w latach siedemdziesiątych XX w. przez A. Carozzę[6]. Jak podkreśla S. Bolognini, w wypadku energetycznego wykorzystania biomasy powiązanie z działalnością rolniczą „z natury” jest bardzo łatwe do wykazania[7].

Z kolei drugi rodzaj działalności rolniczej wiąże się z działalnością tradycyjnie rolniczą („z natury”). To właśnie owo powiązanie skłoniło włoskiego ustawodawcę do nadania pewnym rodzajom działalności handlowej lub przemysłowej charakteru rolniczego[8]. Do działalności powiązanej zaliczył on obróbkę, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizację i wzbogacanie produktów rolnych, pod warunkiem że w przeważającej mierze są to produkty pochodzące z własnych upraw lub hodowli. Co więcej, przedsiębiorca rolny może prowadzić działalność niepolegającą na produkcji dóbr. Chodzi tu m.in. o świadczenie usług, dowartościowywa-

---

[4] Tak: R. Budzinowski, op. cit., s. 173.

[5] Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57, G.U. n. 137 del 15 giugno 2001 – Supplemento Ordinario n. 149.

[6] R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 105 i n.

[7] W odróżnieniu np. od produkcji energii elektrycznej z paneli słonecznych, S. Bolognini, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentarie l'ampliamento dell'agrarietà virtuale*, w: M. D'Addezio (red.), op. cit., s. 147 i n.

[8] R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” 3, 2002, s. 101.

nie obszarów oraz dziedzictwa wiejskiego i leśnego lub agroturystykę. Ważny wymóg zawarty w art. 2135 wł. k.c. dotyczy stosowania przy prowadzeniu tych form działalności jedynie takiego wyposażenia lub zasobów, które są wykorzystywane przez gospodarstwa rolne do normalnej działalności rolniczej.

Wprowadzenie rozszerzonej koncepcji *attività connesse* doprowadziło do tak znacznego rozszerzenia pojęcia działalności rolniczej, że obecnie zatarła się jej tradycyjna więź z produkcją żywności[9]. Włoski prawodawca odszedł od koncepcji działalności rolniczej skoncentrowanej na ziemi jako czynniku produkcji rolnej. Jak wskazuje A. Kapała, nowa definicja uwzględnia „konieczność dostarczenia przedsiębiorcom rolnym instrumentów prawnych, pozwalających im odgrywać rolę również poza sektorem ściśle rolnym"[10]. Przedsiębiorstwo rolne ma być zdolne do funkcjonowania na rynku oraz dywersyfikacji działalności i optymalizacji produkcji żywności, a jednocześnie do różnicowania dochodów poprzez prowadzenie działalności tzw. użyteczności społecznej.

Należy w tym miejscu podkreślić, że art. 2135 wł. k.c. trzeba rozpatrywać łącznie z art. 2082 tego aktu prawnego, w którym określone zostały przesłanki zakwalifikowania danego podmiotu jako przedsiębiorcy. Działalność przedsiębiorcy powinna być w świetle tego przepisu zorganizowana, zawodowa oraz skierowana na osiągnięcie celu, którym jest produkcja lub wymiana dóbr i usług[11].

Ustawodawca włoski odszedł od tradycyjnej koncepcji działalności rolniczej i pozwolił jej ewoluować pod wpływem zmian technologicznych i nowych potrzeb społecznych do postaci „oderwanej" od ziemi jako podstawowego czynnika produkcji. Przedsiębiorca rolny może zatem wytwarzać produkty powiązane jedynie z uprawą roślin i zwierząt na gruntach rolnych, a działalność ta ma w świetle prawa charakter działalności rolniczej[12]. Uznanie za działalność rolniczą wykorzystania biomasy rolniczej z własnej produkcji rolnej na cele energetyczne przez prowadzącego gospodarstwo rolne jest wobec powyższych uwag w pełni uzasadnione. Paliwa lub energia z biomasy rolniczej jako produkty przetworzone najczęściej pochodzą zarówno z surowców roślinnych, jak i zwierzęcych. Tym samym

---

[9] M. Goldoni, op. cit., s. 37.

[10] A. Kapała, op. cit., s. 180.

[11] Tak: R. Budzinowski, *Prawne pojęcie…,* s. 174; A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 2 (9), s. 179.

[12] Por. A. L. Paoloni, *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, „Agricoltura, Instituzioni, Mercati" 2011, nr 1, s. 25-56.

związane są pośrednio z cyklami biologicznymi roślin i zwierząt. W tym zakresie mogą być owocem działalności powiązanej z hodowlą roślin i zwierząt i wpisującym się we wspomnianą koncepcję *agrarietà*.

Powyższe rozważania pozwalają ustalić, że wprawdzie ustawowo określona działalność przedsiębiorcy rolnego nie obejmuje *expressis verbis* sprzedaży paliw lub energii z biomasy rolniczej wytworzonych we własnym gospodarstwie rolnym, ale ta omówiona definicja pozwala zaliczyć działalność w tym zakresie do działalności rolniczej. Taka kwalifikacja prawna wspomnianej działalności znajduje odzwierciedlenie w praktyce. Otóż, dochody za sprzedaży energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł agroleśnych (wł. *fonti rinnovabili agroforestali*) i fotowoltaicznych oraz paliw z produktów wytworzonych głównie w gospodarstwie rolnym prowadzonym przez prowadzącego działalność rolniczą w rozumieniu art. 2135 ust. 3 wł. k.c. są uznawane za dochody rolnicze[13].

3. Produkcja energii z biomasy rolniczej a pojęcie działalności rolniczej w prawie francuskim

Pojęcie działalności rolniczej wprowadzone do francuskiego porządku prawnego w 1988 r. było wzorowane na włoskiej koncepcji *agrarietà*[14]. Zgodnie z oryginalnym brzmieniem artykułu L. 311-1 fr. k.c. działalność rolniczą stanowiła wszelka działalność polegająca na prowadzeniu i wykorzystaniu cyklu biologicznego o charakterze roślinnym lub zwierzęcym oraz stanowiąca jeden lub więcej etapów niezbędnych do przebiegu tego cyklu, a także działalność wykonywana przez prowadzącego gospodarstwo rolne jako przedłużenie działalności produkcyjnej lub wsparcie tego gospodarstwa.

Prawodawca francuski, inspirując się włoską definicją, podzielił działalność rolniczą na dwie kategorie: działalność „z natury" oraz „z powiązania". Działalnością rolniczą „z natury" jest wszelka działalność związana z cyklem biologicznym, roślinnym lub zwierzęcym, która stanowi czynnik niezbędny do przebiegu tego cyklu. Działalność rolnicza „z powiązania", wykonywana przez prowadzącego gospodarstwo rolne, jest pewnego rodzaju przedłużeniem działalności rolniczej „z natury" lub wsparciem gospodarstwa rolnego w ujęciu podmiotowym. Podział ten funkcjonuje we

[13] Comma 423 Legge 23 dicembre 2005, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, G.U. n. 299 del 29 dicembre 2005.

[14] R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 173.

francuskim kodeksie rolnym już od 1988 r., kiedy to do działalności rolniczej zaliczone zostały przetwarzanie, przygotowywanie i sprzedaż produktów pochodzących z gospodarstwa rolnego, a także pewne rodzaje usług, takie jak usługi agroturystyczne.

W świetle prawa francuskiego pozyskiwanie biomasy rolniczej z własnych upraw lub hodowli stanowi działalność rolniczą. Jest to przy tym, ze względu na bezpośredni związek z cyklem roślinnym lub zwierzęcym, działalność rolnicza „z natury". Gdy chodzi o wykorzystanie biomasy rolniczej na cele energetyczne, należy zauważyć, że do niedawna działalność w tym zakresie nie była jednoznacznie uznawana za działalność rolniczą, nawet „z powiązania". Do 2010 r. francuski prawodawca zaliczał produkcję i wykorzystanie energii lub paliw z biomasy rolniczej do działalności rolniczej „z powiązania" jedynie w sytuacji, gdy wszystkie substraty pochodziły z gospodarstwa rolnego prowadzonego przez producenta energii lub paliw[15].

W 2010 r. definicja działalności rolniczej została rozbudowana. Od tamtej pory działalnością rolniczą jest również produkcja oraz sprzedaż przez jednego lub wielu prowadzących gospodarstwo rolne biogazu, energii elektrycznej i cieplnej wytworzonej w wyniku fermentacji beztlenowej, jeżeli w procesie produkcji co najmniej 50% wykorzystanych substratów pochodzi z tych gospodarstw (art. 311-1 fr. k.r.). Dochody ze sprzedaży są uznawane za dochody rolnicze, proporcjonalnie do udziału prowadzącego gospodarstwo rolne w spółce wykorzystującej i wprowadzającej do obrotu wyprodukowaną energię. Definicja działalności rolniczej obejmuje produkcję biogazu i energii z biomasy rolniczej od dnia wejścia w życie ustawy z 27 lipca 2010 r. w sprawie modernizacji rolnictwa i rybactwa, zmieniającej przepisy kodeksu rolnego[16].

Ewolucja prawa francuskiego w tym zakresie miała swoje początki w prawie podatkowym. Pierwsze zmiany zapowiadające włączenie produkcji bioenergii do definicji działalności rolniczej zostały wprowadzone w 2008 r. Na mocy ustawy finansowej zmodyfikowano art. 63 kodeksu podatkowego, dotyczący pożytków gospodarstwa rolnego. Do pożytków zaliczone zostały dochody „ze sprzedaży biomasy suchej lub mokrej w większości pochodzącej z produktów i produktów ubocznych gospodarstwa rolnego" oraz dochody „z produkcji energii z produktów lub produk-

[15] F. Roussel, op. cit., s. 72-76.

[16] Art. 59, loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, JORF n° 0172 du 28 juillet 2010.

tów ubocznych w większości pochodzących z gospodarstwa rolnego"[17]. W następstwie nowelizacji generalnego kodeksu podatkowego produkcja i sprzedaż energii z biomasy pochodzącej w większości z gospodarstwa rolnego prowadzonego przez ten sam podmiot zaliczone zostały do działalności, z której dochód stanowił dochód rolniczy.

Nowe francuskie przepisy podatkowe nie były spójne z regulacjami w innych dziedzinach prawa. Początkowo bowiem, jak już wcześniej wspomniano, kodeks rolny kwalifikował jako rolniczą jedynie taką działalność w zakresie produkcji biogazu w gospodarstwie rolnym, w której wszystkie substraty pochodziły z tego gospodarstwa rolnego. Niespójność legislacji zauważalna była też w prawie rolnych spółek cywilnych, prawie zagospodarowania przestrzennego oraz prawie dzierżawy rolniczej[18]. Tytułem przykładu można podać utrudnienia w uzyskaniu pozwolenia na budowę instalacji prowadzonej w ramach działalności gospodarczej, jeżeli w planach zagospodarowania przestrzennego wybrana lokalizacja znajdowała się na obszarach rolniczych (fr. *zone agricole*). Utrudnienia dla dzierżawcy gruntów rolnych związane z podjęciem działalności z zakresie produkcji biogazu rolniczego hamowały rozwój tego typu OZE na obszarach wiejskich[19].

Do 2010 r. produkcja i sprzedaż biogazu rolniczego lub energii z biogazu rolniczego z surowców pochodzących choćby w części spoza gospodarstwa rolnego prowadzonego przez tego producenta nie były uznawane za działalność rolniczą. Ustawa z 27 lipca 2010 r. w sprawie modernizacji rolnictwa i rybactwa[20], zmieniająca przepisy kodeksu rolnego, miała m.in. pokonać niechęć prowadzących gospodarstwo rolne do produkcji biogazu rolniczego, która wynikała z obawy, że stracą przywileje związane z prowadzoną już przez nich działalnością rolniczą. Przed wejściem w życie nowych przepisów część rolników decydowała się na założenie spółki handlowej w celu prowadzenia działalności gospodarczej odrębnej od działalności rolniczej w ramach tego samego gospodarstwa rolnego[21].

---

[17] Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, JORF n° 0300 du 27 décembre 2007, s. 21211, tekst nr 2.

[18] Livres IV i V du Code rural et de la pêche maritime, Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n° 31 du 5 février 1995, s. 1973.

[19] Ibidem.

[20] Loi n° 2010-874, op. cit.

[21] F. Roussel, *Les principales dispositions de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, „La semaine Juridique Notariale et Immobilière" 2010, nr 36, s. 25.

Szczegółowa regulacja dotycząca produkcji biogazu jako działalności rolniczej została wprowadzona dekretem nr 2011-190 z 16 lutego 2011 r. w sprawie rolniczych uwarunkowań produkcji i wprowadzania do obrotu biogazu, energii elektrycznej i ciepła pochodzących z fermentacji anaerobowej[22]. Artykuł D. 311-18 dekretu stanowi, że „by produkcja lub wprowadzanie do obrotu biogazu, energii elektrycznej i ciepła pochodzących z fermentacji anaerobowej były traktowane jak działalność rolnicza w myśl art. 311-1, jednostka, w której zachodzi proces fermentacji anaerobowej, musi być prowadzona przez prowadzącego gospodarstwo rolne lub spółkę, w której większość stanowią prowadzący gospodarstwa rolne". Prowadzący gospodarstwo rolne lub spółka zarządzająca instalacją są zobowiązani do sprawdzania pochodzenia oraz prowadzenia rejestru surowców rolnych.

Ograniczenie ilościowe w odniesieniu do pochodzenia surowców do produkcji biogazu pozwala na podejmowanie produkcji energii z biogazu rolniczego przez prowadzących gospodarstwo rolne bez ryzyka, że prowadzona przez nich działalność zmieni charakter prawny. Jednocześnie prowadzący gospodarstwo rolne, który podejmuje się przetwórstwa na cele energetyczne produktów pochodzących w większości z innych gospodarstw rolnych, nie prowadzi w świetle prawa francuskiego działalności o charakterze rolniczym.

Nowelizacja francuskiego kodeksu rolnego doprowadziła do objęcia definicją działalności rolniczej jedynie produkcji energii z biogazu rolniczego lub biogazu rolniczego wytworzonego z biomasy rolniczej pochodzącej w większości z gospodarstwa rolniczego prowadzonego przez producenta tego paliwa lub energii. Tym samym produkcja energii elektrycznej lub cieplnej w procesie spalania biomasy rolniczej pochodzącej z tego gospodarstwa nie stanowi już w świetle cytowanych powyżej przypisów działalności rolniczej. Natomiast dochody z takiej działalności niezmiennie zaliczane są do dochodów rolniczych. W tym względzie francuskie prawo podatkowe nie różni się od włoskiego.

W świetle francuskiego prawa handlowego każda działalność polegająca na produkcji energii uznawana jest za działalność handlową (art. 110-1 kodeksu handlowego[23]). Natomiast francuski kodeks rolny przypisuje wszel-

---

[22] Le Décret n° 2011-190 du 16 février 2011 relatif aux modalités de production et de commercialisation agricoles de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation, JORF n° 0042 du 19 février 2011, s. 3153, tekst nr 27.

[23] Ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie legislative du code de commerce, version consolidée au 1 janvier 2013.

kiej działalności rolniczej charakter cywilny. Zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* produkcja biogazu rolniczego lub energii z biogazu rolniczego z biomasy wytworzonej w danym gospodarstwie rolnym ma charakter cywilny.

Gdy chodzi zaś o włączenie produkcji biogazu rolniczego i energii z biogazu rolniczego do działalności rolniczej w świetle francuskiego kodeksu rolnego, należy podkreślić, że ów zabieg prawodawcy nadał takiej produkcji ściśle określoną podstawę prawną (działalności rolniczej „z powiązania"). Wprawdzie różnego rodzaju działalność „z powiązania" z produkcją rolną była charakteryzowana jako działalność rolnicza już od 1988 r., ale włączenie do niej produkcji bioenergii – nawet w ograniczonym zakresie – można uznać za rozwiązanie wpisujące się w koncepcję rolnictwa wielofunkcyjnego[24]. Szczegółowe uregulowanie kwestii produkcji biogazu rolniczego wciąż budzi liczne kontrowersje w doktrynie i judykaturze[25]. Obowiązujące regulacje można jednak przyjąć z aprobatą i uznać za nowatorskie w skali całej UE. Według F. Roussela zmiana we francuskim kodeksie rolnym była niezbędna, by zapewnić rozwój sektora biogazu rolniczego, który jako jeden z nielicznych z grupy OZE rozwijał się bardzo powoli. Zmiany te są zaś krokiem w kierunku przekształcenia dotychczasowego modelu rolnictwa energochłonnego, nastawionego na intensywną produkcję, w model zrównoważony pod kątem energetycznym, gospodarczym i ekologicznym[26].

4. Podsumowanie

Powyższe rozważania wykazują, że zarówno we Włoszech, jak i we Francji stosowane są dość szerokie pojęcia działalności rolniczej, w których mieści się działalność polegająca na wykorzystaniu biomasy pochodzącej w większości z własnej produkcji rolnej na cele energetyczne. Wprowadzenie nowoczesnej definicji działalności rolniczej obejmującej niektóre formy wykorzystania biomasy na cele energetyczne pozwala m.in. rozwiać wątpliwości co do kwalifikacji gruntów rolnych, na których

---

[24] Do tej pory zakres pojęcia „działalność rolnicza" nie jest w prawie francuskim jednoznacznie ustalony; bogata jurysprudencja i komentarze doktryny związane z poruszaną problematyką świadczą o tym, że „prawodawca ma trudności, by w jednej definicji zamknąć stale ewoluującą rzeczywistość rolniczą". J. Foyer, *Quelles remarques d'actualité sur la définition de l'activité agricole*, „Revue de droit rural" 2012, nr 404, s. 2.

[25] J. Foyer, op. cit., s. 1-2.

[26] Zob. F. Roussel, op. cit., s. 73.

sytuowane są np. biogazownie rolnicze, oraz przynależności urządzeń i obiektów bioenergetycznych do gospodarstwa rolnego.

W analizowanych porządkach prawnych automatyczna odmowa zakwalifikowania przetwarzania produktów rolnych przeznaczonych na zbyt jako działalności rolniczej została zastąpiona kwalifikacją warunkową, w której bierze się pod uwagę to, czy przetwarzanie odbywa się na skalę przemysłową, czy odpowiadającą warunkom technicznym przeciętnego gospodarstwa rolnego. Takie podejście jest zgodne z koncepcją rolnictwa wielofunkcyjnego i pozwala zachować producentom rolnym uprzywilejowany status w przypadku, gdy podejmą się działalności wytwórczej w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Działalność ta wciąż jeszcze uznawana jest za innowacyjną i stosunkowo powoli toruje sobie drogę, by zająć stałe miejsce wśród aktywności podejmowanych w ramach gospodarstw rolnych.

Na zakończenie warto dodać, że wyzwania związane z koniecznością przeciwdziałania zmianom klimatycznym i zachowaniem równowagi terytorialnej stanowią podstawowe przesłanki integrowania wspomnianych „nowych" działalności z tradycyjnie pojmowanymi kategoriami prawa rolnego, w tym m.in. z pojęciem działalności rolniczej. Zakres i elastyczność definicji legalnej tej działalności odzwierciedla skłonność prawodawcy do uwzględniania wielości funkcji rolnictwa i przyznania rolnikowi statusu nie tylko wytwórcy żywności, lecz także dostarczyciela innych dóbr, często o publicznym charakterze.

PRODUCTION OF AGRICULTURAL BIOMASS ENERGY VS THE CONCEPT OF AGRICULTURAL ACTIVITY IN ITALIAN AND FRENCH LAWS

Summary

The concept of agricultural production in Italy as well as in France has been relatively broad and it includes the use of biomass for energy production, which largely originates from own agricultural production. The introduction of a modern definition of agricultural production that includes utilisation of certain forms of biomass for energy purposes helps to eliminate potential concerns when it comes to situation like qualification of agricultural land on which agricultural bio-gas plants are located, or recognition of such plants or bioenergy equipment as belonging to a given agricultural farm. The legal regulations analysed in the paper account for the concept of multifunctional agriculture and permit agricultural producers to maintain their privileged status when they engage in a production of energy from renewable sources.

Challenges of counteracting climate change in order to maintain territorial balance constitute the basic premises for integrating 'new' forms of agricultural activity with the traditionally understood categories existing in agricultural law, including the concept of agricultural activity.

LA PRODUZIONE DI ENERGIA DA BIOMASSE AGRICOLE E IL CONCETTO DI ATTIVITÀ AGRICOLA NEL DIRITTO ITALIANO E FRANCESE

Riassunto

In Italia, come in Francia, vige un concetto assai ampio di attività agricola, in esso è inclusa l'attività consistente nell'utilizzo della biomassa proveniente in maggioranza dalla produzione agricola propria a fini energetici. L'introduzione della moderna definizione di attività agricola, la quale abbraccia alcune forme di utilizzo della biomassa a fini energetici, permette tra l'altro di dissipare i dubbi circa la qualificazione dei terreni agricoli, sui quali vengono collocati p.es. impianti agricoli di biogas e circa l'appartenenza delle attrezzature e delle strutture bioenergetiche all'azienda agricola. Le regolazioni giuridiche sottoposte all'analisi sono conformi alla concezione di agricoltura multifunzionale; esse consentono ai produttori agricoli di mantenere uno status privilegiato nel caso in cui svolgono attività di produzione dell'energia da fonti rinnovabili.

Le sfide connesse alla necessità di controbilanciare i cambiamenti climatici e di mantenere l'equilibrio territoriale costituiscono delle premesse fondamentali per l'integrazione delle menzionate „nuove" attività con le categorie di diritto agrario tradizionalmente intese, tra cui tra l'altro con il concetto di attività agricola.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (13) – 2013

DAMIAN PUŚLECKI

Nowe zasady przyznawania emerytur rolniczych

1. Potrzeba reformy ubezpieczenia emerytalnego rolników dostrzegana była od dawna. Przeprowadzone nowelizacje ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[1] nie zmieniły w istotny sposób zasad nabywania uprawnień emerytalnych. W obliczu poważnej reformy powszechnego ubezpieczenia emerytalnego, związanej przede wszystkim z podniesieniem i zrównaniem wieku emerytalnego w Polsce, można się było spodziewać, że wprowadzone zmiany będą miały swoje odzwierciedlenie w zasadach przyznawania emerytur rolniczych.

Obowiązujący system ubezpieczenia społecznego rolników jest trzecią z kolei próbą generalnego rozwiązania problemu ubezpieczenia społecznego tej grupy społeczno-zawodowej. Dawniej ochrona rolników indywidualnych w zakresie całego zabezpieczenia społecznego była zdecydowanie słabsza od pozycji pracowników innych działów gospodarki. Od okresu powojennego do dnia dzisiejszego system ten przeszedł ewolucję i w aktualnej formie daje rolnikom większe poczucie bezpieczeństwa. Pomimo znacznego rozbudowania, posiada on jednak wiele wad. Pierwotnie system ubezpieczenia społecznego rolników miał być stabilizatorem sytuacji bytowej ludności rolniczej – wprawdzie na niskim poziomie świadczeń, ale też przy niewielkim obciążeniu składkowym i pokaźnym zaangażowaniu środków budżetowych. Nie da się ukryć, że w efekcie jest on dziś systemem o charakterze zaopatrzeniowym.

---

[1] Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm. (dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa). Ważne zmiany wprowadziła jednak ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. 2008, Nr 228, poz. 1507. Regulacja ta uniemożliwiła sumowanie stażu ubezpieczenia społecznego rolników z powszechnym ubezpieczeniem społecznym dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Celem niniejszego opracowania jest próba oceny nowelizacji zasad przyznawania świadczeń emerytalnych dla rolników w związku z przeprowadzoną reformą systemu emerytalnego w Polsce. Mając na uwadze istotę ubezpieczeń społecznych, funkcję ochronną ubezpieczenia emerytalnego oraz zasadę solidaryzmu społecznego, w rozważaniach należy przeanalizować przede wszystkim kwestie zrównania wieku kobiet i mężczyzn, problem wydłużenia wieku emerytalnego, zagadnienie uprzywilejowania emerytalnego rolników oraz możliwości wprowadzenia jednolitego systemu emerytalnego w Polsce.

Ubezpieczenia społeczne rolników uregulowane zostały ustawą z 20 grudnia 1990 r. Do 1 stycznia 2013 r., zgodnie z treścią art. 19 ustawy ubezpieczeniowej, emerytura rolnicza przysługiwała ubezpieczonemu, który spełniał łącznie dwa następujące warunki: osiągnął wiek emerytalny (60 lat – kobiety, 65 lat – mężczyźni) i podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 25 lat.

1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw[2], która w art. 3 wprowadziła zmiany do ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Warto w tym miejscu zauważyć, że informacje w środkach masowego przekazu ograniczały się jedynie do proponowanej nowelizacji w powszechnym systemie emerytalnym, nie dostrzegano jednak wprowadzanych zmian w innych systemach emerytalnych, w tym i w systemie emerytur rolniczych[3].

Zmiany, które wprowadzone zostały we wspomnianym powyżej akcie prawnym, sprowadzają się zasadniczo do uregulowania następujących kwestii:

– stopniowego podwyższenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn pracujących w rolnictwie,

– zrównania wieku emerytalnego rolników,

– likwidacji tzw. wcześniejszych emerytur rolniczych,

– wprowadzenia dwóch nowych świadczeń emerytalnych: częściowej emerytury rolniczej oraz okresowej emerytury rolniczej.

2. Proces podwyższania wieku emerytalnego rolników w Polsce rozpoczął się w 2013 r. Przebiega on etapowo i w efekcie doprowadzi do

---

[2] Ustawa z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2012, poz. 637.

[3] W. Jaskuła, *Emerytury rolnicze po nowelizacji*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2012, nr 45, s. 81.

zrównania wieku emerytalnego wszystkich rolników. Artykuł 19 ustawy ubezpieczeniowej w poszczególnych ustępach określa wiek, którego przekroczenie daje możliwość ubiegania się o emeryturę rolniczą. Odstąpiono zatem od jednolitego określenia granicy wiekowej, której osiągnięcie uprawniało do złożenia wniosku o emeryturę na rzecz zindywidualizowanego i podwyższanego co kwartał wieku emerytalnego dla kolejnych roczników ubezpieczonych. Zastosowana gradacja w emeryturach rolniczych nie odbiega od zmian wprowadzonych w powszechnym systemie emerytalnym. Warto jednak podkreślić, że w powszechnym systemie emerytalnym wprowadzone zmiany mają przyczynić się nie tylko do dalszej „wypłacalności" systemu emerytalnego[4], lecz także mają przełożyć się na realny wzrost świadczeń emerytalnych[5].

Zmiany obejmują kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 r. i mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1947 r. Pełnym wiekiem emerytalnym wynoszącym 67 lat będą musiały legitymować się kobiety urodzone po 30 września 1973 r. (mające obecnie 40 lat) i mężczyźni urodzeni po 30 września 1953 r. (mający obecnie 60 lat). Poziom wieku 67 lat dla mężczyzn zostanie osiągnięty w 2020 r., a dla kobiet – w 2040 r.[6], a więc odpowiednio po 7 i 27 latach od rozpoczęcia procesu podnoszenia wieku emerytalnego.

Podniesienie wieku emerytalnego rolników nie przyniesie poważnego wzrostu świadczeń dla samych zainteresowanych ani wymiernych korzyści dla budżetu Państwa. Nie rozwiązuje bowiem najistotniejszego problemu zabezpieczenia producentów rolnych na starość – niskiej kwoty uzyskiwanych obecnie świadczeń i wysokiej dotacji budżetowej do KRUS.

Nowelizacja ustawy ubezpieczeniowej prowadzi do likwidacji tzw. wcześniejszych emerytur rolniczych. Emerytury te będą przyznawane tylko rolnikom, którzy do 31 grudnia 2017 r. ukończą 55 lat w przypadku kobiet lub 60 lat – mężczyzn i będą legitymować się okresem co najmniej 30 lat podlegania wyłącznie rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej. Z wcześniejszych

---

[4] Ibidem, s. 81.

[5] W przypadku kobiet prognozuje się, że emerytura wzrośnie o ponad 70%, a dla mężczyzny – ok. 20%. Zob. Uzasadnienie projektu ustawy. Druk sejmowy 329/VII, s. 85. Oficjalne jednak uzasadnienie projektu ustawy budzi wiele wątpliwości. Zob. *Wirtualne wyższe emerytury. Podwyżka świadczeń stoi pod znakiem zapytania*, „Dziennik Gazeta Prawna" z 25 czerwca 2012 r.

[6] Szerzej E. Jaworska-Spićak, *Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników od 1 stycznia 2013 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2012, nr 46, s. 85 i n.

emerytur będą mogły skorzystać wyłącznie kobiety urodzone przed 1 stycznia 1963 r., a także mężczyźni urodzeni przed 1 stycznia 1958 r. Warto zauważyć, że wydłużenie wieku emerytalnego i pozostawienie wieku wymaganego do uzyskania wcześniejszej emerytury na dotychczasowym poziomie spowodują obniżenie wysokości części uzupełniającej wcześniejszej emerytury rolniczej. Świadczenie to będzie obniżane o 5% emerytury podstawowej za każdy rok dzielący uprawnionego od wieku emerytalnego i (tak jak dotychczas) będzie podwyższane o 5% po osiągnięciu kolejnego roku życia.

Od 1 stycznia 2013 r. w systemie emerytalnym rolników przewidziano dwa nowe świadczenia: częściową emeryturę rolniczą oraz okresową emeryturę rolniczą. O emeryturę częściową będą mogli ubiegać się ubezpieczeni rolnicy oraz domownicy, czyli kobiety, które osiągnęły wiek 62 lat i mają co najmniej 35-letni okres podlegania rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, a także mężczyźni, którzy osiągnęli wiek 65 lat i co najmniej 40 lat podlegali rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Emerytura częściowa przysługuje obecnie mężczyznom urodzonym po 1947 r. Natomiast dla kobiet urodzonych po 1958 r. świadczenie to będzie dostępne dopiero od 2021 r.

Wysokość częściowej emerytury rolniczej wynosi 50% kwoty emerytury rolniczej ustalonej na zasadach ogólnych. Wysokość tego świadczenia nie będzie ulegała pomniejszeniu pomimo faktu prowadzenia przez emeryta działalności rolniczej. Emerytura częściowa nie będzie także pomniejszana ani zawieszana, gdy emeryt będzie osiągał przychody z tytułu działalności pozarolniczej podlegającej ubezpieczeniu społecznemu (np. z tytułu zatrudnienia). Uprawniony do częściowej emerytury rolniczej analogicznie zachowa prawo do dodatków, ustanowionych na podstawie odrębnych przepisów, przewidzianych dla emerytów, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny. Z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego przez osobę uprawnioną częściowa emerytura rolnicza zostanie przekształcona w emeryturę rolniczą. Wówczas to część uzupełniająca emerytury rolniczej może ulec zawieszeniu, jeżeli emeryt nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej.

Emerytura okresowa będzie mogła z kolei przysługiwać osobom, w stosunku do których upłynął okres, na jaki została przyznana renta strukturalna przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego. Świadczenie to będzie przysługiwało w wysokości emerytury podstawowej, bez względu na posiada-

ny okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, za okres pozostały do osiągnięcia wieku emerytalnego.

Okresowa emerytura rolnicza, tak jak w przypadku emerytury częściowej, będzie podlegać zawieszeniu (w odpowiedniej części), jeżeli emeryt nie zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, oraz zmniejszeniu, jeżeli osiągnie on przychody z tytułu działalności pozarolniczej, podlegającej ubezpieczeniu społecznemu w wysokości powodującej zmniejszenie świadczenia. Do świadczenia w postaci okresowej emerytury rolniczej będą miały zastosowanie odpowiednio przepisy ustawy regulujące materię zwykłych emerytur rolniczych z prawem do dodatków określonych na podstawie odrębnych przepisów. Okresowa emerytura rolnicza zostanie przekształcona w emeryturę rolniczą, jeżeli uprawniony do emerytury okresowej osiągnie wiek emerytalny i będzie legitymował się co najmniej 25-letnim okresem ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

3. Jedną z funkcji ubezpieczeń społecznych jest zabezpieczenie człowieka na starość. Zgodnie z istotą ubezpieczenia emerytalnego osoby w podeszłym wieku potrzebują ochrony, ponieważ z powodu obniżonej sprawności fizycznej nie są w stanie własną pracą zapewnić sobie środków utrzymania w taki sam sposób jak ludzie w wieku produkcyjnym. Ze względu na funkcję ochronną ubezpieczeń społecznych i realizację zasady solidaryzmu społecznego, w tym ogólnonarodowego, konieczność ochrony ludzi w wieku poprodukcyjnym nie powinna budzić wątpliwości.

Funkcja ochronna ubezpieczenia emerytalnego oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej[7]. Warto zaznaczyć, że preambuła Konstytucji RP[8] wymienia zasadę pomocniczości, która nie pozostaje bez znaczenia dla ubezpieczenia społecznego. Zasada ta stanowi o hierarchii praw jednostki i różnych wspólnot, o pierwszeństwie praw człowieka przed prawami wspólnoty oraz o prawach mniejszych wspólnot przed prawami większych. Stanowi ona także dla ubezpieczenia emerytalnego wytyczne legislacji i dyrektywę wykładni prawa[9]. Należy tu podkreślić rolę art. 67 Konstytucji RP przyznającego jednostce prawo do zabezpieczenia społecznego, a więc także do zabezpieczenia emerytalnego na starość[10].

---

[7] B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2000, nr 8, s. 113.

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

[9] Podobnie J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 26.

[10] Ibidem, s. 6 i n.

Stosownie do koncepcji solidarystycznej społeczeństwo powinno przejąć na siebie ryzyko niekorzystnych dla jednostki zdarzeń losowych. Wzajemna pomoc to podstawa pokonywania niezawinionych przez jednostkę trudności, którym sama nie jest w stanie sprostać. Mamy tu na uwadze społeczeństwo jako ogół, ale także pracowników i szczególne grupy zawodowe, w tym przedsiębiorców i rolników prowadzących działalność na własny rachunek. Ubezpieczenie emerytalno-rentowe jest ubezpieczeniem obowiązkowym, więc idea solidaryzmu społecznego ma tutaj w pełni odzwierciedlenie.

Mając na względzie powyższe uwagi, warto postawić pytanie, czy konieczne było podniesienie i zrównanie wieku emerytalnego w rolnictwie. W tym miejscu należy przypomnieć, że istniejące do tej pory dysproporcje w określaniu wieku emerytalnego były różnie określane w doktrynie. Stanowiska przedstawiające problem jako wyraz dyskryminacji kobiet wobec mężczyzn[11] przeplatały się z instytucją szczególnego uprzywilejowania kobiet wobec mężczyzn w prawie polskim.

Należy rozważyć, czy rzeczywiście rozróżnianie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn było wyrazem dyskryminacji – pogwałceniem zasady równości, czy jednak miało spełniać inne funkcje z ochronną na czele. Niższy wiek emerytalny kobiet uniemożliwiał im wypracowanie emerytury na poziomie, jaki uzyskują mężczyźni[12]. W efekcie kobiety krócej opłacały składki na ubezpieczenie społeczne i dłużej pobierały emeryturę. Świadczenia emerytalne kobiet były także realnie niższe od tych uzyskiwanych przez mężczyzn.

Zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn wynikało przede wszystkim z funkcji ochronnej ubezpieczeń społecznych, choć trudno było jednoznacznie wykazać, że różnice biologiczne oraz społeczne pomiędzy kobietami i mężczyznami miały bezpośredni związek ze zróżnicowaniem wieku emerytalnego. Z drugiej strony osiągnięcie wieku emerytalnego nie musiało oznaczać faktycznego przejścia na emeryturę, ale była to częsta przyczyna wywierania na kobiety nacisku na wycofanie się

[11] Zob. np. inicjatywa RPO Janusz Kochanowskiego, który zakwestionował istnienie zróżnicowania wieku emerytalnego jako pozostające w kolizji z konstytucyjnymi zasadami równości, które powinny mieć szczególne znaczenie dla konstrukcji systemu emerytalnego. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest zgodne z Konstytucją. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., K 63/07, Dz. U. 2010, Nr 137, poz 125.

[12] Kończąc pracę zawodową w wieku 60 lat, kobiety mogą nawet nie wypracować sobie emerytury minimalnej.

z rynku pracy, zwłaszcza w okresach podwyższonego bezrobocia[13]. W wielu systemach emerytalnych świata nadal występuje różnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Polska nie była zatem krajem wyróżniającym się w tych rozwiązaniach.

Sam wiek emerytalny nie decydował jednak o wysokości świadczeń pobieranych przez kobiety. Składało się na to wiele innych czynników, jak np. zebrany w trakcie pracy zawodowej kapitał, wyniki giełdy, liczba lat pracy, średnia trwania życia czy przynależność do określonego funduszu emerytalnego.

W wyroku z 15 lipca 2010 r.[14] Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie było traktowane jako dyskryminacja kobiet, lecz jako tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze. Celem tego zróżnicowania w zakresie możliwości nabycia uprawnienia do emerytury było m.in. zrekompensowanie pracującym zawodowo kobietom ich dodatkowych obowiązków wynikających z macierzyństwa i kulturowo ukształtowanych ról, takich jak prowadzenie gospodarstwa domowego czy powinności opiekuńcze (wobec wnuków i starszych członków rodziny). Uważano je za usprawiedliwione na gruncie norm konstytucyjnych oraz na gruncie prawa europejskiego i międzynarodowego. Na takie rozwiązanie istniało przy tym w Polsce przyzwolenie społeczne, także samych kobiet[15]. Należy zauważyć, że obecnie w wielu krajach UE trwają prace nad zrównaniem i podniesieniem wieku emerytalnego. Przykładem rozwiązań zrównujących wiek emerytalny obojga płci mogą tu być Austria, Grecja i Wielka Brytania[16].

Potrzeba zrównania wieku emerytalnego w Polsce nie wynikała jednak z art. 33 Konstytucji RP, lecz przede wszystkim z prawa wspólnotowego (dyrektywa Rady nr 79/7)[17]. Wspomniana dyrektywa nie zobowiązywała do wprowadzenia w określonym czasie zrównania wieku emerytalnego, ale nakazywała państwom członkowskim podjęcie działań zmierzających w tym kierunku. Utrzymanie uprzywilejowania wyrów-

---

[13] Tak: Lesław Nowacki pracownik biura RPO (PAP).

[14] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., K 63/07, Dz. U. 2010, Nr 137, poz 125.

[15] Zob. uzasadnienie wyroku TK.

[16] Wiele państw ustala granicę na poziomie 67 lat. Surowsze wymogi zamierza wprowadzić Dania, w której możliwość przejścia na emeryturę proponuje się dopiero po ukończeniu 72 lat.

[17] Dyrektywa Rady nr 79/7/EWG z 19 grudnia 1978 r. dotyczącą stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, „Official Journal" L 6 z 10 stycznia 1979 r.

nawczego kobiet w zakresie uprawnień emerytalnych pozostawało zatem w sprzeczności z postulatem WE do równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

Dyskusja nad podniesieniem wieku emerytalnego w Polsce pojawiła się już od początku reformy emerytalnej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Eksperci zaznaczali wówczas, że nieuchronne będzie wydłużenie okresu zatrudnienia, a w przyszłości także zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Pierwszym wyraźnym krokiem w reformowaniu systemu było ograniczenie prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę[18]. Reforma ta objęła ok. 750 tys. osób, a koszty z nią związane, zgodnie z wyliczeniami MPiPS, miały wynieść ok. 20 mld zł.

W ciągu ostatnich dwóch dekad o prawie 5 lat wydłużyła się średnia życia Polaków. Obecnie wiek ten wynosi dla kobiet 81 lat, a dla mężczyzn – 72 lata[19]. Z drugiej strony poważnie spadła liczba narodzin[20]. Zdaniem prof. Ireny Kotowskiej z Instytutu Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej, gdyby nie podwyższono w Polsce wieku emerytalnego, nie byłoby gwarancji wypłat emerytur i rent w perspektywie przyszłych dziesięciu i kolejnych lat[21]. Warto jednak zauważyć, że wieku 67 lat nie dożywa obecnie ponad 32% mężczyzn i około 24% kobiet[22].

Twórcy reformy emerytalnej podkreślali, że wzrost średniej długości życia powinien skutkować automatycznie wydłużeniem aktywności zawodowej Polaków[23]. Podnoszono także, że dłuższe podleganie ubezpieczeniu emerytalnemu spowoduje wzrost pobieranego świadczenia[24]. Jedyną alternatywą dla niewydłużania wieku emerytalnego mogło być tylko podniesienie składek emerytalnych. Taki jednak zabieg ze względu na dość wysokie obecne składki emerytalne mógłby stanowić poważną barierę w powiększaniu liczby zatrudnionych w wieku produkcyjnym.

Zupełnie odrębną kwestią jest problem, że osoby po 50 roku życia mają dzisiaj duże trudności z zaistnieniem na rynku pracy. Jest to ważne

---

[18] Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych Dz. U. 2008, Nr 237, poz. 1656 ze zm.

[19] Trwanie życia w 2012 r., www.stat.gov.pl.

[20] W porównaniu z 1990 r. liczba urodzin jest przeszło o jedną czwartą mniejsza.

[21] Tak prof. Irena Kotowska z Instytutu Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej, „Gazeta Wyborcza" z 1 grudnia 2010 r., wyd. elektroniczne.

[22] Wydłuża się średnia długość życia Polaków, www.rynekzdrowia.pl.

[23] Przykładowo w publicznych wypowiedziach minister w kancelarii premiera Michał Boni niejednokrotnie mówił o granicy 65, 67, a nawet 70 lat (PAP).

[24] Zgodnie z wypowiedzią M. Boniego pozostanie przy pracy o jeden rok dłużej spowoduje wzrost emerytury o 300 zł (PAP).

zagadnienie praktyczne. Pracodawcy znacznie częściej skłonni są zatrudniać młodych pracowników i przedkładają młodość i sprawność nad doświadczenie. Sytuacja może zmienić się dopiero wtedy, gdy drastycznie spadnie podaż pracowników. Dłuższe pozostawanie doświadczonych pracowników na rynku pracy będzie w przyszłości konieczną przesłanką nabycia uprawnień emerytalnych.

Rosnąca liczba podmiotów pobierających świadczenia emerytalne jest nie tylko efektem zachodzących obecnie zmian demograficznych, lecz także obowiązujących w naszym kraju przywilejów emerytalnych. Przywileje z zasady powinny obejmować tylko nieliczne osoby pracujące w warunkach szkodliwych lub zawodach, w których od sprawności psychofizycznej pracownika zależy bezpieczeństwo innych osób. Zgodnie z powyższymi założeniami w grupie tej nie powinno zabraknąć rolników.

W 2001 r. zrównano w Niemczech wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, który wynosi obecnie 65 lat. Od 1 stycznia 2012 r. weszły w życie przepisy wydłużające sukcesywnie wiek emerytalny dla wszystkich pracujących – do 67 lat[25]. Część nowych członków Unii Europejskiej zdecydowała się podnieść wiek emerytalny. W Czechach wiek ten określono na 63 lata dla kobiet i mężczyzn. Słowacja natomiast corocznie podnosi wiek emerytalny swoich obywateli o dziewięć miesięcy, by do 2014 r. osiągnąć granicę 62 lat.

Warto zauważyć, że przeprowadzone w ostatnim czasie badania wskazują, że faktyczna średnia wieku Polaków przechodzących na emeryturę wynosi 56-58 lat. Tylko Luksemburg legitymuje się niższą średnią, podczas gdy np. we Francji wynosi ona ponad 59 lat[26]. Nie można jednak zapomnieć, że średni wiek życia Polaków jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej[27].

W Europie istnieją różne systemy emerytalne. Większość z nich oparta jest na jednym filarze i finansowane są przy poważnym udziale środków budżetowych. Rozważając zasadność podniesienia wieku emerytalnego, warto przyjrzeć się stanowisku Parlamentu Europejskiego[28]. Opowiada się on za podnoszeniem wieku emerytalnego, ale jest przeciwny jego harmonizacji w UE ze względu na różną długość życia w po-

---

[25] Trzeba jednak zauważyć, że Niemcy żyją ok. 4-5 lat dłużej niż Polacy.

[26] *Średnia wieku przechodzenia na emeryturę pozostaje bez zmian*, „Dziennik Gazeta Prawna" z 2 lipca 2010 r., PAP.

[27] Niższa średnia życia występuje jedynie na Słowacji, Litwie, Łotwie, Węgrzech, w Bułgarii i Rumunii. Opracowanie na podstawie *The World Factbook*, www.worldfactbook.com.

[28] Zob. sprawozdanie Parlamentu Europejskiego na temat europejskich systemów emerytalnych, www.europarl.europa.eu.

szczególnych krajach członkowskich. Popiera dwufilarowe systemy emerytalne i jest za uwzględnianiem kosztów reform przy uruchamianiu procedury nadmiernego deficytu. Warto jednak zauważyć, że powyższe stanowisko ma jedynie charakter sugestywny, Parlament bowiem nie ma żadnego wpływu na kształt regulacji ustawodawstw emerytalnych poszczególnych krajów.

Uwarunkowania społeczne i gospodarcze państw UE są na tyle różnorodne, że nie można mówić o wspólnotowych rozwiązaniach dotyczących konstrukcji systemów emerytalnych, wieku przejścia na emeryturę czy minimalnego poziomu dochodu emerytalnego. Decyzje dotyczące zmian w tych obszarach będą podejmowane wyłącznie przez państwa członkowskie[29].

Trudno nie zgodzić się z pojawiającym się w mediach twierdzeniem, że podniesienie wieku emerytalnego przyniesie realne oszczędności dla budżetu. Sytuacja jest jednak bardziej skomplikowana, niż to się na pierwszy rzut oka wydaje. Składa się na nią nie tylko kwestia podniesienia wieku emerytalnego. Ze względu na zdolność człowieka do świadczenia pracy nie można wieku emerytalnego podnosić w nieskończoność[30]. Znaczenie ma tu także sytuacja na rynku pracy, słaba polityka prorodzinna, stosunkowo niskie zarobki w zestawieniu ze składkami odprowadzanymi do ZUS, a także kwestia przyszłej reformy KRUS.

Obecnie w Polsce problem przyszłych emerytur został rozwiązany na krótką metę. W niedalekiej przyszłości, bez przeprowadzenia dodatkowych reform, może okazać się, że Polska będzie jednym z najstarszych krajów w Unii Europejskiej, a na jednego emeryta będzie pracowało dwa razy mniej zatrudnionych niż obecnie[31].

4. W Polsce najważniejszym problemem obok nowej granicy wieku emerytalnego są funkcjonujące od lat przywileje pewnych grup zawodowych pozwalające znacznie obniżyć średnią wysokość wieku emerytalnego obywateli. Na szczególną uwagę zasługują tu górnicy, tzw. służby mundurowe, sędziowie i prokuratorzy. We wspomnianej grupie podmiotów

---

[29] Tak Oomen-Ruijten, holenderska posłanka do Parlamentu Europejskiego, www.euractiv.pl.

[30] Przykładem może tu być Belgia, która w przyszłości znowu będzie zmuszona podnieść wiek emerytalny.

[31] Szerzej: B. Samoraj-Charitonow, *Podniesienie wieku emerytalnego w Polsce a koncepcja bezpieczeństwa socjalnego*, „Problemy Polityki Społecznej" 2013, nr 21, s. 109-123.

uprzywilejowanych znajdują się także rolnicy. Obecnie emerytury rolnicze pobiera ponad 1,28 mln osób. Przeciętna wysokość świadczenia w 2012 r. wynosiła 902,85 zł[32].

Rolnicze ubezpieczenia społeczne w założeniu twórców miały być systemem o niskich składkach i stosunkowo niewielkich świadczeniach. Sytuacja polskiego rolnictwa zmieniła się dość znacznie w porównaniu z tą z początku lat dziewięćdziesiątych. Aktualnie rolniczy system emerytalny tylko z nazwy ma charakter ubezpieczeniowy, ponieważ w efekcie jest systemem zaopatrzeniowym. Nie istnieje bowiem związek pomiędzy obciążeniem składkowym rolnika a otrzymywanym przez niego świadczeniem.

Do czasu wprowadzenia progresywnej składki emerytalno-rentowej zjawisko to było szczególnie jaskrawe, gdyż składka dla prawie wszystkich rolników ustalona była zaledwie na 68 zł miesięcznie. Nie ma co ukrywać, że wprowadzone zmiany w systemie emerytalnym rolników nie nadążają za potrzebami. Nie chodzi tu jedynie o wysoką dotację budżetową udzielaną corocznie KRUS, lecz przede wszystkim o słabe oddziaływanie zasady wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego.

Trzeba jednak pamiętać, że wcześniejsze emerytury oraz przyznawane odrębnie świadczenia w postaci rent strukturalnych były przez lata jednym z instrumentów wspomagających proces koncentracji (powiększanie małych gospodarstw) oraz przyspieszających przepływ ziemi w ręce młodych, wykształconych i aktywnych rolników[33]. Wciąż zatrudnienie w rolnictwie jest w Polsce ponad czterokrotnie wyższe, a przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego ponad dwukrotnie niższa niż średnia w krajach Unii Europejskiej i wynosi 10,42 ha[34].

Reforma powszechnego systemu emerytalnego pociągnęła za sobą zmiany w zasadach przyznawania emerytur rolniczych. Konieczne jest zatem nakreślenie skutków reformy emerytalnej.

Stopniowe podnoszenie i zrównanie wieku emerytalnego w rolnictwie spowoduje w przyszłości niewielkie podwyższenie świadczeń emerytalnych. W uzasadnieniu projektu ustawy zaznaczono, że wydłużenie wieku emerytalnego i stażu ubezpieczeniowego o rok skutkować będzie wzro-

---

[32] Świadczenie emerytalne i rentowe brutto za 2010 r., www.stat.gov.pl.

[33] Zob. P. Blajer, *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2010, nr 2, s. 172 i n.

[34] Ogłoszenie Prezesa ARiMR w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2013 roku, www.armir.gov.pl.

stem emerytury podstawowej o 0,5%, tj. obecnie o 4,15 zł. Po wydłużeniu stażu ubezpieczeniowego o 7 lat emeryt zyska odpowiednio 3,5% emerytury podstawowej, tj. ok. 29 zł miesięcznie w warunkach obecnych[35].

Istotną kwestią jest zagadnienie oceny zdolności do pracy rolników w związku z planowanym w niedalekiej przyszłości znacznym podniesieniem wieku produkcyjnego. Już dziś budzi on poważne wątpliwości w odniesieniu do innych zawodów. Warto podkreślić, że działalność rolnicza w Polsce należy do jednych z najniebezpieczniejszych działalności zawodowych i obciążona jest dużym ryzykiem wystąpienia chorób zawodowych. Można przewidywać, że wielu rolników, ponieważ nie będą w stanie do 67 roku życia wykonywać *de facto* pracy rolniczej, z konieczności zmuszonych będzie do skorzystania ze świadczeń rentowych. Skutkować to może poważnymi problemami finansowymi KRUS.

Podniesienie wieku emerytalnego dla rolników może znacznie wstrzymać przekazywanie gospodarstw do czasu ukończenia przez właściciela 67 roku życia, co może zachwiać modelem gospodarstwa rodzinnego – podstawą polskiego ustroju rolnego. Granica wieku emerytalnego bez dodatkowych działań stymulujących znacznie utrudni zmianę generacji w rolnictwie. Już dziś to poważny problem społeczny, a mając na względzie proces starzenia się polskiego społeczeństwa, jest to kwestia o znaczeniu fundamentalnym. Nowe świadczenie w postaci emerytury częściowej nie daje wystarczających gwarancji zachowania ciągłości procesu odmładzania generacji producentów rolnych. Chęć prowadzenia działalności, posiadania wpływu na decyzję co do wykonywanego profilu działalności rolniczej czy też niska podstawowa składkowa kwota świadczenia mogą negatywnie wpłynąć na powszechne zjawisko starzenia się właścicieli gospodarstw rolnych. Może to w przyszłości skutkować powszechnym odpływem młodych ludzi do miast i w efekcie poważnie pogłębić kryzys demograficzny polskiej wsi.

5. Od lat głównym zarzutem stawianym rolniczym emeryturom jest dotacja budżetowa. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego co roku otrzymuje średnio 15 mld zł dofinansowania z budżetu, co stanowi dość spore obciążenie dla finansów państwa[36]. Spowodowane jest to faktem, że rolnicy nadal płacą zbyt niskie składki na ubezpieczenie społeczne i z konieczności system rolniczych ubezpieczeń utrzymywany jest przez

[35] Podobnie W. Jaskuła, op. cit., s. 86.
[36] Dotacja za 2013 r. wyniosła 15,8 mld zł.

ogół podatników w ramach solidaryzmu ogólnonarodowego[37]. Rolnicze ubezpieczenia społeczne nie byłby w stanie zapewnić ochrony ubezpieczonym w ramach solidaryzmu wewnątrzgrupowego.

Biorąc pod uwagę rozwarstwienie ekonomiczne rolników, należy stanąć na stanowisku, że producenci rolni dysponujący większym potencjałem ekonomicznym powinni w większym stopniu uczestniczyć w pokrywaniu kosztów ubezpieczenia społecznego[38]. Zdaniem B. Wierzbowskiego bez zróżnicowania wysokości obciążeń składkowych pod względem ekonomicznym nie da się w większym stopniu uwzględnić funkcji kompensacyjnej świadczeń. Wymaga to jednak innego niż dotąd pojmowania zasady solidaryzmu społecznego. Winna ona działać również wewnątrz systemu i cechować się odmiennym podejściem do osób podejmujących pozarolniczą działalność gospodarczą oraz tych prowadzących działalność rolniczą w większych rozmiarach. Podmioty te mogą pozostać w KRUS, choć należałoby poddać dyskusji możliwość korzystania przez nie z dotacji budżetowej w takim samym zakresie, jak w przypadku gospodarstw socjalnych[39].

Nowelizacja ustawy ubezpieczeniowej z 2009 r.[40] wprowadziła progresywną składkę emerytalno-rentową dla rolników posiadających gospodarstwa powyżej 50 ha. Przyjęcie kryterium obszarowego za podstawę podniesienia składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe to jednak mały krok do sprawniejszego funkcjonowania solidaryzmu wewnątrzgrupowego rolników. Obecnie składka na to ubezpieczenia wynosi 83 zł miesięcznie i jest odpowiednio zwiększana[41] dla gospodarstw od 100 do powyżej 300 ha. Nie może tu jednak umknąć fakt, że zwiększony ciężar składkowy dotyczy niewielu gospodarstw rolnych – stanowią one niespełna 5% wszystkich ubezpieczonych w KRUS.

Należy podkreślić, że ogół społeczeństwa ponosi także poważne koszty funkcjonowania tzw. emerytur pracowniczych. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych również wymaga dotacji z budżetu i jest ona dwukrotnie

---

[37] Zob. także E. Pronobis, *Ubezpieczenie społeczne rolników na przykładzie specyfiki regionu katowickiego i perspektyw integracji europejskiej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2000, nr 7, s. 27.

[38] B. Wierzbowski, op. cit., s. 113. Zobacz także dyskusja nad projektem nowelizacji ustawy z 2009 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w kwestii różnicowania składki na ubezpieczenie, www.krus.gov.pl.

[39] Podobnie B. Wierzbowski, op. cit., s. 114.

[40] Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 667.

[41] Dodatkowa miesięczna kwota składki wynosi 100, 199, 299 i 399 zł.

wyższa niż w przypadku KRUS. Trzeba zauważyć, że emerytury w ZUS także nie są oparte na zasadzie samofinansowania. Problem ten występuje przy dużo większej liczbie ubezpieczonych, wyższych składkach i wyższych świadczeniach emerytalnych. Nie bez znaczenia są tu także kosztowne przywileje emerytalne różnych grup zawodowych.

KRUS w obecnym systemie emerytalnym nie stanowi zatem głównej osi problemów budżetowych, jak niejednokrotnie na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać. Oczywiście byłoby pożądane, aby dotacja dla tej instytucji była niższa. Warto jednak zauważyć, że obecne emerytury rolnicze są niewysokie – średnia emerytura rolnicza wynosi 902,85 zł. Tymczasem świadczenia wypłacane z ZUS są średnio ponad dwukrotnie wyższe – według danych GUS to 1984,36 zł. Średnia emerytura w górnictwie natomiast jest prawie czterokrotnie wyższa i wynosi 3487 zł brutto[42].

Obecna regulacja prawna ubezpieczenia emerytalnego rolników nie zapewnia należytej ochrony ubezpieczonym. W związku z tym mieszkańcy wsi zmuszeni są do dobrowolnego gromadzenia środków na starość. Kwoty wygospodarowywanych oszczędności winny być jednak znacznie wyższe niż w przypadku ludzi pracujących w miastach.

Z danych KRUS wynika, że 98% polskich rolników posiada gospodarstwo, którego powierzchnia kwalifikuje ubezpieczonego do najniższego progu składkowego. W takiej sytuacji rolnik płaci składkę 125 zł miesięcznie na ubezpieczenie społeczne, z czego 83 zł to ubezpieczenie emerytalno-rentowe[43]. Tymczasem drobny przedsiębiorca opłaca pięciokrotnie wyższe składki emerytalne. Gromadzenie oszczędności na starość dla rolników powinno być zatem nieco łatwiejsze niż w przypadku innych osób samozatrudnionych.

Obecnie jedynym rozwiązaniem w zapewnieniu sobie na starość środków utrzymania przy określonych obecnie kwotach świadczeń emerytalnych dla rolników i ich małżonków jest regularne oszczędzanie – przyjmując duże uproszczenie – ok. 15% dochodu miesięcznego. Dzięki zgromadzonym w ten sposób środkom rolnicy, gdy przejdą na emeryturę, będą mogli wypłacać sobie co miesiąc kwotę, która zrekompensuje choć w części poważną różnicę między uzyskiwanym wcześniej dochodem.

Z drugiej jednak strony nie można pominąć faktu, że ok. 80% rolników płacących składki do KRUS posiada gospodarstwo o powierzchni nieprzekraczającej 10 ha. Ich dochody mogą więc być na tyle niewielkie,

[42] Dane GUS za wrzesień 2013 r., www.stat.gov.pl.

[43] Wymiar składek na ubezpieczenie społeczne rolników w IV kwartale 2013 r. www.krus.gov.pl.

że wygenerowanie środków na oszczędności będzie znacznie utrudnione, a w przypadku gospodarstw samozaopatrzeniowych – wręcz niemożliwe. Według GUS przeciętny dochód z 1 ha przeliczeniowego w 2012 r. wynosił ok. 202,60 zł miesięcznie. W przypadku 10 ha dochód wynosi więc średnio 2026 zł[44]. Takie podmioty nie będą w stanie same zapewnić sobie na starość środków utrzymania.

W ciągu ostatniego dwudziestolecia na polskiej wsi zaszły duże zmiany strukturalne. Liczba małych gospodarstw spada, a rośnie większych. Od końca 2003 r. liczba gospodarstw o areale wyższym niż 50 ha wzrosła aż o 65% (z 12,2 do 20,3 tys.). Rośnie więc liczba rolników, którzy uzyskują wyższe dochody. Problem polega jednak na tym, że także w przypadku bogatszych rolników przejście na emeryturę spowoduje znaczący spadek poziomu ich życia w przyszłości.

Przez cały okres istnienia systemu ubezpieczeń społecznych rolników mówi się o konieczności wprowadzenia w nim radykalnych reform. Niejednokrotnie podnosi się zarzuty wobec funkcjonowania całego systemu, wysokości pobieranych składek, jakości przyznawanych świadczeń czy racjonalizacji podlegania ubezpieczeniu w KRUS. Najczęściej jednak potrzebę przeprowadzenia reform uzasadnia się koniecznością zmniejszenia wydatków z budżetu państwa. Coraz częściej stanowczo i otwarcie mówi się o konieczności likwidacji KRUS.

Likwidacja systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych i objęcie tej grupy zawodowej ubezpieczeniem w ZUS stanowiłyby powrót do rozwiązań sprzed 23 lat. Wówczas ochrona ubezpieczeniowa rolnika prowadzącego działalność rolniczą w Polsce miała za wąski zakres. Obecnie rolniczy system obejmuje najliczniejszą grupę osób trudniąca się w Polsce rolnictwem, pozostającą poza stosunkiem pracy i prowadzącą działalność rolniczą na własny rachunek. Warto nadmienić, że odrębne uregulowanie ubezpieczenia emerytalnego rolników od powszechnego ubezpieczenia społecznego[45] powoduje, że stanowi ono szczególną instytucję o charakterze prawnorolnym.

W środkach masowego przekazu, a także w opiniach naukowców i praktyków niejednokrotnie można się spotkać ze stwierdzeniem, że najodpowiedniejszy byłby jednolity system emerytalny dla wszystkich grup zawodowych. Takie założenie nie tylko wykluczałoby istnienie przywilejów

---

[44] Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 23 września 2013 r. przeciętny dochód z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2012 r., www.stat.gov.pl.

[45] Szerzej W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2006, s. 14.

wspomnianych powyżej grup zawodowych, lecz także mogłoby doprowadzić do włączenia rolników do ZUS.

Wprowadzenie tak drastycznej reformy systemu nie wydaje się jednak w praktyce możliwe. Nie można bowiem zapomnieć, że rolniczy system ubezpieczeń społecznych od lat stanowi drugi subsystem ubezpieczeń społecznych w Polsce. Mając na względzie przede wszystkim swoistość pracy w działalności rolniczej, sytuację polskiego rolnictwa, liczbę gospodarstw o charakterze zaopatrzeniowym oraz istotę i funkcje rolniczego ubezpieczenia społecznego, uzasadnione jest utrzymanie rozdzielności systemu rolniczego względem powszechnego. Nie przekonują tu argumenty, że jednolity system emerytalny umożliwia zmianę zawodu w trakcie aktywności zawodowej, ani twierdzenia, że wszyscy ubezpieczeni powinni płacić składki według takich samych zasad[46]. Mówiąc o przyszłej kompleksowej reformie emerytalnej, należałoby się zatem raczej opowiadać za jego stopniową ewolucją, a nie zaś za likwidacją.

Nieunikniona jest zatem gruntowna reforma rolniczych ubezpieczeń społecznych ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczenia emerytalnego. Należy skonstruować nowy model ubezpieczenia emerytalnego, który w większym stopniu niż obecny będzie miał charakter ubezpieczeniowy. Powinien opierać się na zasadzie solidaryzmu wewnątrzgrupowego przy uwzględnieniu istoty i funkcji rolniczych ubezpieczeń społecznych z funkcją ochronną na czele. Zgodnie z tymi założeniami bogatsi rolnicy powinni podjąć ciężar tego ubezpieczenia, ale w takim zakresie, aby nie powodować odpływu wielkich producentów rolnych do ZUS. Element gwarancyjny tego ubezpieczenia powinien być uwzględniony jedynie w przypadku gospodarstw samozaopatrzeniowych o charakterze socjalnym. Mając na uwadze swoistość pracy wykonywanej w rolnictwie oraz kryzys demograficzny polskiej wsi, należy poważnie zastanowić się nad uprzywilejowaniem rolników w kwestii wieku emerytalnego. Konieczne jest także podniesienie wypłacanych dotychczas świadczeń.

Wskazane powyżej założenia nie będą łatwe do uwzględnienia w nowym modelu ubezpieczenia emerytalnego rolników. Wydaje się, że nie da się tego osiągnąć bez pewnych kompromisów i wsparcia ze strony państwa. Nie jest bowiem w Polskich realiach możliwe skonstruowanie w tej materii modelu opartego na samofinansowaniu. Najistotniejsza w tym względzie powinna być bowiem ochrona ubezpieczonego, który na starość nie jest w stanie własną pracą zapewnić sobie środków utrzymania.

---

[46] B. Wiktorowska, *Kosztowne przywileje emerytalne*, „Gazeta Prawna" z 11 grudnia 2009 r.

6. Przeprowadzone rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze, podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego rolników nie rozwiązuje problemu zabezpieczenia tej grupy zawodowej na starość. Podniesienie wieku emerytalnego przyniesie w przyszłości niewielki wzrost świadczeń emerytalnych obecnie ustalonych na bardzo niskim poziomie. Wprowadzenie wydłużonego wieku emerytalnego ma zatem sens w systemie powszechnym, a podyktowane jest większą wypłacalnością systemu i realnym wzrostem świadczeń. W przypadku systemu rolniczego cele te są nieosiągalne.

Po drugie, warto poważnie jeszcze raz zastanowić się nad górną granicą wieku emerytalnego, mając na uwadze nie tylko średnią długość życia Polaków, lecz także swoistość pracy wykonywanej w rolnictwie. Wysoko ustanowiony obecnie przyszły wiek emerytalny rolników nie uwzględnia ochronnej funkcji rolniczego ubezpieczenia emerytalnego. Wieku tego nie można bowiem podnosić w nieskończoność, a ustanowiona granica nie może być zbyt wysoka, gdyż ubezpieczony może nie dożyć czasu przejścia na emeryturę. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z istotą ubezpieczenia emerytalnego. Dla każdego systemu emerytalnego dłuższa praca ubezpieczonego jest korzystna. Pożądane byłoby jednak, by wysokość przyszłych świadczeń w większym stopniu, aniżeli obecnie, uwzględniała istotę i funkcje rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Po trzecie, określona granica wieku emerytalnego w rolnictwie może dziś stanowić zagrożenie dla rodzinnych gospodarstw rolnych. Chodzi oczywiście o zmianę generacji w rolnictwie. Od lat jest to poważny problem społeczny, a wsparcie udzielane młodym rolnikom to jedynie formalna próba rozwiązania tego problemu. Już dziś wymóg zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej w praktyce jest trudny do spełnienia. Wprowadzone rozwiązania, bez dodatkowych działań w tej materii, nie tylko będą ten proces spowalniać, lecz także mogą doprowadzić do sytuacji, że zmiana generacji będzie możliwa jedynie w przypadku całkowitej niezdolności do pracy bądź śmierci dotychczasowego właściciela gospodarstwa rolnego. Przedstawione obawy nie pozostają bez znaczenia w obliczu pogłębiającego się kryzysu demograficznego.

Po czwarte, przeprowadzone dotychczas zmiany w systemie emerytalnym rolników nie uwzględniają ubezpieczeniowego charakteru ubezpieczeń społecznych i ze względu na niską jakość świadczeń nie zapewniają wystarczającej ochrony ubezpieczonemu. Konieczne jest zatem stworzenie nowego modelu ubezpieczenia emerytalnego rolników biorącego pod uwagę istotę i funkcję rolniczego ubezpieczenia społecznego.

NEW PRINCIPLES OF GRANTING AGRICULTURAL PENSIONS

Summary

This paper aims to evaluate the new principles of granting agricultural pensions as a result of the reform of the pension system in Poland. Issues such as equalising the retirement age for men and women, raising it at the same time for both sexes, or pension privileges of farmers and the possibility of introducing a uniform pension system for all have been discussed.

It is concluded that neither raising nor equalising retirement age will answer the need for providing agricultural producers past their active working life adequate security. The high retirement age falls short when it comes to the protective function of agricultural pension security and it also poses a threat to the generation change in the membership composition in family holdings. The pension reforms carried out so far does not account for the 'insuring' character of social insurance nor does it provide adequate protection of the insured. A new model for agricultural producers must be developed, to take into account the essence and function of agricultural social insurance.

NUOVE REGOLE PER LA CONCESSIONE DELLE PENSIONI AGRICOLE

Riassunto

Lo scopo dello studio è di valutare gli emendamenti apportati alle regole per la concessione delle prestazioni pensionistiche agli agricoltori visto il quadro della riforma del sistema previdenziale operata. Nello studio sono state affrontate le questioni di parificazione dell'età pensionabile delle donne con quella degli uomini, il problema di allungamento dell'età pernsionabile, il quesito di privilegi pensionistici degli agricoltori e la possibilità di introdurre un sistema pensionistico uniforme.

In conclusione, l'autore afferma che l'innalzamento e la parificazione dell'età pensionabile degli agricoltori non risolve il problema della protezione di questo gruppo professionale per la vecchiaia. L'attuale alta età pensionabile per gli agricoltori non adempie pienamente alla funzione protettiva da parte dell'assicurazione pensionistica agricola e costituisce una minaccia per il ricambio generazionale nelle aziende agricole familiari. Le riforme del sistema previdenziale finora operate non tengono conto del carattere assicurativo delle assicurazioni sociali e non garantiscono una sufficiente tutela dell'assicurato. È necessario creare un nuovo modello per l'assicurazione pensionistica degli agricoltori prendendo in considerazione l'essenza e la funzione delle assicurazioni sociali agricole.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (13) – 2013

ANNA GERECKA-ŻOŁYŃSKA

Karnoprocesowa ochrona lasu w świetle kompetencji Straży Leśnej

Lasy zajmują obecnie około 30% powierzchni Polski[1] i pełnią różnego rodzaju funkcje, a zwłaszcza społeczno-gospodarczą, środowiskową i klimatyczną. Realizacja każdej z wymienionych funkcji w zakresie prawnej ochrony lasu wymaga uruchomienia stosownych środków prawnych zwłaszcza w obrębie prawa administracyjnego, cywilnego, gospodarczego, a także prawa karnego[2]. W literaturze[3] podkreśla się wprawdzie, że dominującą pozycję w wskazanym układzie zajmują normy prawa administracyjnego, równocześnie podnosi się jednak, że pozostałe z wymienionych norm nie mają charakteru uzupełniającego, ale samodzielnie współkształtują system kompleksowej prawnej ochrony lasu oraz jego gospodarkę. Pierwszoplanową pozycję w tym zakresie zajmuje ustawa o lasach, która w części dotyczącej karnoprawnej ochrony lasu zawiera przede wszystkim regulacje dotyczące prawa karnego procesowego, skoncentrowane głównie

---

[1] W. Baturo (red.), *Biologia. Encyklopedia PWN*, Warszawa 2007, s. 327.

[2] Definicja lasu sformułowana została w art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, t.jedn.: Dz. U. 2011, Nr 12, poz. 59 ze zm., zgodnie z którą stanowi on grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody, bądź wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków (pkt 1) albo grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne (pkt 2). Obok pojęcia „las", funkcjonuje zdefiniowane ustawowo pojęcie „grunty leśne", którymi w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1205, są grunty: 1) określone jako lasy w ustawie o lasach, 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

[3] B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa leśnego*, w: idem (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 12; W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 5.

wokół funkcjonowania Straży Leśnej. Konstrukcja ustawy o lasach sprawia zatem, że rola Straży Leśnej w zakresie zapewnienia karnoprawnej ochrony lasu jest doniosła, niemniej warto zastanowić się, w jakiej mierze przyjęte w wskazanej ustawie rozwiązania umożliwiają faktycznie podejmowanie przez funkcjonariuszy Straży Leśnej skutecznych działań zapobiegających dewastacji lasu lub ograniczających jego bezprawną eksploatację.

Występujące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lasy w zdecydowanej większości stanowią własność Skarbu Państwa, zarządzaną przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 4 ust. 1 ustawy o lasach)[4]. Zapewnienie efektywności zarządu sprawowanego przez Lasy Państwowe wymagało utworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych, co uzasadniło powołanie Służby Leśnej. W skład Służby Leśnej włączono cztery kategorie pracowników Lasów Państwowych, wyodrębnionych na podstawie powierzonych im zadań określonych w ustawie o lasach. Zwraca uwagę, że Służba Leśna nie stanowi w ramach Lasów Państwowych odrębnej jednostki organizacyjnej oraz – podobnie jak Lasy Państwowe – nie posiada podmiotowości cywilnej, co determinuje zakres jej kompetencji oraz zasady reprezentacji, zwłaszcza w stosunkach cywilnoprawnych.

Straż Leśna stanowi jedną z kategorii pracowników współtworzących Służbę Leśną, zajmującą się zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego, ochroną przyrody oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia (art. 45 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 47 ust. 1 ustawy o lasach). Opisując wzajemne relacje między Służbą Leśną a Strażą Leśną, należy zauważyć, że Służba Leśna w hierarchii organizacyjnej posiada nadrzędną pozycję. Ustawa o lasach nie definiuje jednak pojęcia Straży Leśnej na tyle precyzyjnie, aby można było mówić o istnieniu definicji ustawowej. Z kolei doktryna określa Straż Leśną w sposób zbliżony do treści art. 1 ustawy o Policji[5] – jako uzbrojoną formację wyposażoną w rozległe kompetencje o charakterze policyjnym[6], w ramach których mieści się m.in. możliwość użycia środków przymusu, podejmowania czynności procesowych itp. Strażą Leśną kieruje Główny

---

[4] Spod zarządu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej jako: Lasy Państwowe) wyłączone są lasy: będące w zarządzie parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, będące w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów (art. 4 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o lasach).

[5] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.jedn.: Dz. U. 2011, Nr 287, poz. 1687.

[6] Por. W. Radecki, op. cit., s. 237.

Inspektor Straży Leśnej podporządkowany Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych. Jednostkami Straży Leśnej w Lasach Państwowych są posterunki w nadleśnictwach, podporządkowane nadleśniczemu, oraz grupy interwencyjne w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych, podporządkowane dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (art. 47 ust. 1a-1b ustawy o lasach). Zgodnie z treścią art. 47 ust. 1c organizację i zakres działania posterunków i grup interwencyjnych oraz szczegółowe zasady szkolenia strażników leśnych określa Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w drodze zarządzenia[7]. Pracownicy Służby Leśnej – a więc i strażnicy leśni – nie posiadają statusu funkcjonariusza publicznego, co jest oczywiste w świetle ich absencji wśród podmiotów wskazanych w art. 115 § 13 k.k.[8] formułującego legalną definicję funkcjonariusza publicznego. Zgodnie jednak z treścią art. 46 ustawy o lasach przy wykonywaniu przez pracowników Służby Leśnej czynności służbowych przyjęto fikcją prawną i zapewniono im możliwość korzystania z ochrony prawnej, jaką normy prawa karnego gwarantują funkcjonariuszom publicznym[9].

O słuszności przyjętego rozwiązania przekonuje również orzecznictwo Sądu Najwyższego[10]. Wprowadzona klauzula ochronna sprzyja i wzmacnia bezpieczeństwo zwłaszcza strażników leśnych, których działalność z reguły wzbudza niezadowolenie osób czerpiących dochody z nielegalnej eksploatacji lasu lub znajdujących przyjemność w jego dewastacji. Na tym tle szczególne znaczenie posiada zakres kompetencji, jakimi dysponuje strażnik leśny w celu realizacji karnoprawnej ochrony lasu, nie ulega bowiem wątpliwości, że o realnych możliwościach zapobiegania i zwalczania zjawisk zagrażających lub naruszających bezpieczne funkcjonowanie lasu decyduje przede wszystkim rodzaj i ilość środków prawnych, które może wykorzystać strażnik leśny w swej codziennej pracy, w celu zapewnienia omawianej ochrony, a także i własnego bezpieczeństwa.

---

[7] Zob. zarządzenie nr 45 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 28 kwietnia 1999 r. w sprawie określenia organizacji i zakresu działania posterunków Straży Leśnej w nadleśnictwach i grup interwencyjnych Straży Leśnej w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych oraz szczegółowych zasad szkolenia strażników leśnych, http://www.lasy.gov.pl/dokumenty/zarządzenia-decyzje.

[8] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

[9] M. Tyburek, *Status prawny Służby Leśnej oraz Straży Leśnej*, w: B. Rakoczy (red.), op. cit., s. 149.

[10] Postanowienie Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa z 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/04, OSNKW 2005, z. 1, poz. 9; postanowienie Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa z 25 września 2013 r., I KZP 9/13, OSNKW 2013, z. 10, poz. 85.

Spośród określonych w art. 47 ustawy o lasach uprawnień przyznanych strażnikom leśnym nie wszystkie – aczkolwiek większość – ma bezpośredni związek z możliwością uruchomienia środków ochrony związanych z postępowaniem karnym, część uprawnień dotyczy postępowania w sprawach o wykroczenia, a niektóre z nich (zwłaszcza te dotyczące gospodarczego obrotu drzewem) mają charakter kontrolny. Proponuje się różne podziały przyznanych strażnikom leśnym uprawnień, z procesowego punktu widzenia za najbardziej czytelny można uznać podział częściowo związany z wyróżnieniem kolejnych stadiów procesu karnego, rozróżniający trzy grupy uprawnień. Pierwszą, którą stanowią uprawnienia realizowane na etapie postępowania przygotowawczego bądź poprzedzających je czynności sprawdzających, drugą – zawierającą uprawnienia związane z przebiegiem postępowania sądowego, wreszcie trzecią – niezwiązaną z dynamiką procesu karnego – mieszczącą uprawnienia strażników leśnych, posiadające generalny charakter, potrzebne przy wykonywaniu przez nich również innych czynności służbowych[11]. Uznając więc trafność przyjętego podziału, należy stwierdzić, że pełnowartościowa ocena uprawnień strażników leśnych w kontekście karnoprocesowej ochrony lasu powinna zostać dokonana na tle kolejnych stadiów procesu karnego, z uwzględnieniem uprawnień niedających połączyć się wyłącznie z jednym ze stadiów procesu karnego.

Do uprawnień, jakimi na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o lasach dysponuje strażnik leśny w obrębie postępowania przygotowawczego oraz poprzedzających jego wszczęcie czynnościach sprawdzających, zaliczyć należy prawo do: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa oraz świadków przestępstwa w celu ustalenia ich tożsamości (pkt 1), zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, w celu sprawdzenia ładunku w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa (pkt 3), przeszukania pomieszczeń i innych miejsc na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego[12] (pkt 4), zatrzymania sprawcy na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, albo w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa oraz doprowadzenia go do policji (pkt 5), a przede wszystkim prowadzenia dochodzenia, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest drewno pochodzące z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego (pkt 7).

---

[11] M. Tyburek, op. cit., s. 156-157.

[12] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

Natomiast wśród uprawnień, jakie strażnik leśny uzyskał w stadium postępowania jurysdykcyjnego, dominującą pozycję zajmuje możliwość wnoszenia i popierania aktów oskarżenia w postępowaniu uproszczonym w stosunku do przestępstw, przy ściganiu których strażnicy leśni uprawnieni zostali do prowadzenia dochodzenia (art. 47 ust. 2 pkt 7 ustawy o lasach).

Zakres przedmiotowy prowadzonych dochodzeń ograniczony został zatem w szerokim ujęciu do przypadków, gdy przedmiot przestępstwa stanowi drewno pochodzące z lasów Skarbu Państwa. Konkretyzując na podstawie przepisów Kodeksu karnego oraz treści § 23 Instrukcji ochrony lasów przed szkodnictwem leśnym[13] przyjęte w ustawie o lasach postanowienia, należy stwierdzić, że w grę wchodzą przestępstwa określone w art. 278 k.k. (kradzież), art. 290 k.k. (wyrąb i przywłaszczenie drzewa z lasu), art. 291 k.k. (paserstwo), art. 292 k.k. (paserstwo nieumyślne). Pojawiają się również postulaty *de lege ferenda*, aby w zakres przestępstw, do których ścigania upoważnieni zostali strażnicy leśni, włączyć przestępstwo określone w art. 288 k.k. (niszczenie mienia), jeśli przedmiot zamachu stanowiłoby drewno pochodzące z lasów Skarbu Państwa.

Przyznane strażnikom leśnym w art. 47 ust. 2 pkt 7 prawo do wszczęcia i prowadzenia dochodzenia na gruncie ogólnych postanowień karnoprocesowych znajduje potwierdzenie w treści art. 312 pkt 2 k.p.k., zgodnie z którym w procesie karnym, w stadium postępowania przygotowawczego uprawnienia przyznane policji przysługują również innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych, a więc np. strażnikom leśnym[14].

---

[13] „Instrukcja ochrony lasów przed szkodnictwem leśnym" stanowi załącznik do Zarządzenia nr 52 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 9 września 2004 r. w sprawie ochrony przed szkodnictwem (znak: GO-2505-12/04), http://bip.lasy.gov.pl/dokumenty/zarządzenia/decyzje.

[14] Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając kwestię uprawnienia strażników leśnych do prowadzenia dochodzenia i występowania w roli oskarżyciela przed sądem już na gruncie obowiązującego Kodeksu postępowania karnego, ale przed przyjęciem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13 czerwca 2003 r. w sprawie określenia organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym, jak również zakresu spraw zleconych tym organom, Dz. U. 2003, Nr 108, poz. 1019 ze zm., potwierdzając przyznane strażnikom leśnym w art. 47 ust. 2 pkt 7 ustawy o lasach uprawnienie, zwrócił też uwagę na fakt, że Kodeks postępowania karnego, jako akt równorzędny z ustawami szczególnymi, nie musi powtarzać norm zawartych w ustawach szczególnych, a strażnicy leśni, chociaż nie są *expressis verbis* wymienieni ani w postanowieniach Kodeksu, ani w wydanych na jego podstawie aktach, to na mocy

Realizacja uprawnienia strażników leśnych do prowadzenia postępowania przygotowawczego w formie dochodzenia może prowadzić jednak do powstania sytuacji dyskusyjnych, w konfrontacji z treścią art. 48 ustawy o lasach, na mocy którego uprawnienia strażnika leśnego, dotyczące m.in. możliwości prowadzenia dochodzenia oraz wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem, przyznano również nadleśniczemu, jego zastępcy, inżynierowi nadzoru, leśniczemu i podleśniczemu. Uwzględniając bowiem strukturę organizacyjną lasów państwowych, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania Służby Leśnej, w której nadleśniczy jest przełożonym komendanta Straży Leśnej, można przyjąć, że w razie zamiaru przejęcia przez nadleśniczego funkcji ścigania lub oskarżania strażnik leśny będzie zmuszony podporządkować się decyzji przełożonego.

Z procesowego punktu widzenia realizacja przez nadleśniczego wskazanego zamiaru mogłaby doprowadzić do powstania niepożądanej kumulacji ról procesowych, w której podmiot reprezentujący interesy pokrzywdzonego w stosunkach cywilnoprawnych pełniłby również funkcję oskarżyciela publicznego w postępowaniu karnym. Zgodnie bowiem z treścią art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o lasach, wchodzące w skład Lasów Państwowych jednostki organizacyjne, czyli: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, reprezentują Skarb Państwa w sprawach o roszczenia związane z ich działalnością, jako tzw. *stationes fisci*. Opisując w niniejszym układzie ustrojową pozycję nadleśniczego – w zakresie postępowania cywilnoprawnego – trzeba jednak zaznaczyć, że status *stationes fisci* uzyskuje jedynie jednostka organizacyjna, którą kieruje nadleśniczy, natomiast nie nadleśniczy jako organ tej jednostki[15].

Podobnie zatem w procesie karnym wynikła z popełnienia przestępstwa szkoda dotycząca drzewostanu, nad którym pieczę sprawuje leśniczy i w stosunku do którego prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną, uprawnia nadleśniczego do podjęcia działań na rzecz pokrzywdzonego

---

ustawy o lasach, jako ustawy szczególnej, uprawnieni są do prowadzenia dochodzenia. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 maja 1999 r., P 10/98, Lex Omega, nr 37322.

[15] Tak np. Sąd Apelacyjny w Białymstoku, wyrok z 10 kwietnia 2013 r., I ACa 26/13, Lex Omega, nr 1307392: „[…] nadleśniczy kierując nadleśnictwem, jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych, reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, podejmując w zakresie swojego działania czynności procesowe, jako organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, co nie jest wystarczające do uzyskania przez nadleśniczego statusu *statio fisci*".

Skarbu Państwa, natomiast dyskusyjna jest kwestia, czy status pokrzywdzonego uzyskuje nadleśniczy. Z treści definicji pokrzywdzonego, określonej w art. 49 § 2 k.p.k., wynika, że pokrzywdzonym w procesie karnym może być również instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, co skłania do przyjęcia twierdzenia, że status pokrzywdzonego może uzyskać właściwe nadleśnictwo, do którego reprezentowania w zakresie realizacji stosunków cywilnoprawnych nadleśniczy został ustawowo wyznaczony (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). W efekcie należy przyjąć, że nadleśniczy nie powinien pełnić w procesie karnym funkcji oskarżyciela publicznego, gdyż polski proces karny nie przewiduje w stosunku do oskarżyciela publicznego możliwości kumulacji innych ról procesowych, poza wyjątkową sytuacją przewidzianą przez art. 64 k.p.k., która uprawnia prokuratora do wytoczenia powództwa adhezyjnego na rzecz pokrzywdzonego lub poparcia już wytoczonego powództwa. Natomiast przyjęta w ustawie o lasach konstrukcja funkcjonowania nadleśniczego wraz z zakresem wyznaczonych zadań *de lege lata* umożliwia mu uzyskanie w procesie karnym statusu oskarżyciela posiłkowego ubocznego (art. 54 § 1 k.p.k.), co oczywiście może być pożądane, o ile funkcji tej nie będzie sprawował strażnik leśny.

Wątpliwości ujawniające się wokół możliwości pełnienia przez nadleśniczego funkcji oskarżyciela w procesie karnym w sprawach, w których przedmiot przestępstwa stanowi drewno pochodzące z lasów Skarbu Państwa, poniekąd niwelowane są już na poziomie funkcjonowania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, gdyż zgodnie z § 25 wspominanej powyżej Instrukcji ochrony lasów przed szkodnictwem leśnym, w roli oskarżyciela publicznego i posiłkowego w sprawach karnych występują strażnicy leśni. Pozostali pracownicy Służby Leśnej dysponujący również tym uprawnieniem mogą je wykorzystać tylko w sytuacjach nadzwyczajnych lub przypadkach wynikających z przepisów Kodeksu postępowania karnego. O ile więc przygotowana przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wewnętrzna regulacja w roli oskarżyciela publicznego preferuje strażnika leśnego, o tyle – jak wskazuje dotychczasowa praktyka – nie spotyka się on z niepotrzebną konkurencją ze strony innych uprawnionych do funkcji oskarżyciela publicznego pracowników Służby Leśnej, a zwłaszcza nadleśniczego.

Porównując natomiast pozycję strażnika leśnego, jako oskarżyciela publicznego w postępowaniu prowadzonym w trybie uproszczonym, z nie-

prokuratorskimi oskarżycielami publicznymi, jakich wprowadza do postępowania uproszczonego wskazane powyżej rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym, należy zauważyć, że pozycja procesowa strażnika leśnego kształtowana na podstawie przepisów ustawy o lasach oraz postanowienia Kodeksu postępowania karnego jest bardziej procesowo „zaawansowana", ponieważ strażnik leśny, jak i inne uprawnione do wnoszenia oskarżenia na podstawie art. 48 ustawy o lasach podmioty występują nie tylko przed sądem pierwszej instancji, lecz także i w postępowaniu drugoinstancyjnym.

Badając procesowe aspekty udziału funkcjonariusza Straży Leśnej w postępowaniu karnym przede wszystkim w charakterze oskarżyciela publicznego, jak też i oskarżyciela posiłkowego, należy kilka słów uwagi poświęcić problemom jego reprezentacji. Z treści art. 87 § 1 k.p.k. wynika, że w procesie karnym strona inna niż oskarżony może ustanowić pełnomocnika, którym może zostać adwokat lub radca prawny (art. 88 k.p.k.). Według powszechnie akceptowanej w procesie karnym interpretacji wskazanego przepisu przyjęto pogląd, że z możliwości ustanowienia w tym trybie pełnomocnika wyłączony jest prokurator, który jako oskarżyciel publiczny działa zawsze osobiście, oraz nieprokuratorscy oskarżyciele publiczni, którzy jako organy lub instytucje działają poprzez odpowiednio umocowanych swoich pracowników lub funkcjonariuszy[16]. Strażnik leśny, jako nieprokuratorski oskarżyciel publiczny, zobowiązany jest zatem do samodzielnego występowania w postępowaniu karnym.

Porównując natomiast uprawnienia pracowników Straży Leśnej z uprawnieniami innych podmiotów funkcjonujących w związku z wykonywaniem zadań związanych z szeroko rozumianą ochroną przyrody, zbieżność uprawnień widoczna jest zwłaszcza w stosunku do funkcjonariuszy Straży Łowieckiej. Zakres uprawnień funkcjonariuszy Straży Łowieckiej określa art. 39 ust. 2 Prawa łowieckiego[17] i odpowiada on w zakresie zwalczania kłusownictwa katalogowi uprawnień pozostających w gestii strażnika leśnego, łącznie z przyznaniem prawa do prowadzenia dochodzenia oraz wnoszenia i popierania oskarżenia w postępowaniu sądowym (pkt 7). Uprawnieniami zbliżonymi do tych, jakie posiadają

[16] Por. T. Grzegorczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2003, s. 303.
[17] Ustawa z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1226.

strażnicy leśni, dysponuje również strażnik Straży Łowieckiej wykonujący powierzone mu zadania na terenach obwodów łowieckich[18] w zakresie zwalczania szkodnictwa (art. 39 ust. 8 pkt 3 Prawa łowieckiego).

Zupełnie inaczej kształtuje się wynik porównania procesowej pozycji strażnika leśnego – zwłaszcza ze względu na możliwość prowadzenia dochodzenia i występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w postępowaniu uproszczonym – z pozycją, jaką mają funkcjonariusze Służby Parku w Parkach Narodowych. Na obszarze parków narodowych[19] zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody wykonują funkcjonariusze Straży Parku, zaliczani do Służby Parku Narodowego (art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Zakres przyznanych im uprawnień jest węższy od uprawnień, którymi dysponuje strażnik leśny. W szczególności należy podkreślić, że strażnik parku nie posiada uprawnień ani w zakresie prowadzenia dochodzenia, ani wszczynania bądź udziału w postępowaniu sądowym. W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa zobowiązany został do zatrzymania osoby podejrzanej i przekazania jej policji lub innym właściwym organom (art. 108 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody). Strażnik parku, podobnie jednak jak strażnik leśny, uprawniony został do przeszukania pomieszczeń i innych miejsc w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa (art. 108 ust. 5 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody). Wskazane czynności strażnik parku podejmuje wg regulacji przyjętej w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

Omawiając rolę Straży Leśnej w kontekście zapewnienia karnoprawnej ochrony lasu, nie można pominąć zagadnień dotyczących możliwości wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, których użycie mieści się wśród uprawnień strażników leśnych. Przepis art. 47 ust 2 pkt 9 ustawy o lasach zapewnia strażnikom leśnym prawo noszenia broni palnej długiej i krótkiej, gazowej oraz ręcznego miotacza gazowego, natomiast w ust. 3 pkt 1-5 uprawnia strażnika leśnego w stosunku do osób uniemoż-

---

[18] Według art. 23 ust. 1 Prawa łowieckiego, obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa.

[19] Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 w skład Lasów Państwowych nie wchodzą lasy będące własnością Skarbu Państwa i pozostające w zarządzie parków narodowych. Zgodnie z art. 8 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627, park narodowy oznacza formę ochrony przyrody (ust. 1) i państwową jednostkę budżetową. W nawiązaniu do funkcjonowania Lasów Państwowych prawną pozycję parku narodowego przedstawia B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 29-30.

liwiających wykonanie przez niego czynności określonych w ustawie stosować środki przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej, przez zastosowanie chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony lub ataku, pałki gumowej służbowej, chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznego miotacza gazu i broni gazowej, kajdanek oraz psa służbowego. Celem przyjętego rozwiązania jest nie tylko ujęcie i zneutralizowanie sprawcy przestępstwa, ale służy ono także wzmocnieniu bezpieczeństwa strażników leśnych, dlatego też możliwość użycia środków przymusu bezpośredniego przez strażnika leśnego w stosunku do osób uniemożliwiających wykonanie czynności nie została ograniczona wyłącznie do sytuacji związanych z wszczynaniem i prowadzeniem przez strażnika leśnego postępowania przygotowawczego lub wyjaśniającego (w przypadku wykroczeń), ale obejmuje wszystkie przewidziane w ustawie czynności, do których wykonania został on uprawniony. Z punktu widzenia dynamiki postępowania karnego można spodziewać się, że możliwość wykorzystania wskazanych środków ze względu na wystąpienie przyczyn uzasadniających ich użycie następuje z reguły w postępowaniu przygotowawczym – głównie w związku z wszczęciem dochodzenia. W niniejszym kontekście zwraca uwagę, że przyjęta w czerwcu tego roku, długo oczekiwana ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej[20] utrzymała przyznany ustawą o lasach strażnikowi leśnemu zakres kompetencji związanych z prawem wykorzystania omawianych środków, ale połączyła zasady ich stosowania i dokumentacji z ogólnymi regułami określonymi przez nią w tym przedmiocie[21].

Wśród zagadnień związanych z wykorzystaniem środków przewidzianych w ustawie o środkach przymusu i broni palnej pierwszoplanową pozycję zajmują reguły opisujące sposób przeprowadzania tego rodzaju czynności. Najważniejsza z nich to dyrektywa proporcjonalności, która determinuje i współokreśla treść pozostałych reguł, sformułowanych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 wskazanej ustawy wybrane środki powinny być niezbędne do osiągnięcia założonego celu, ale proporcjonalne do stopnia zagrożenia i możliwie jak najmniej dotkliwe, a ich użycie powinno zostać natychmiast przerwane, jeżeli zamierzony cel zostanie już

[20] Ustawa z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. 2013, poz. 628.

[21] Odpowiednie zmiany w treści ustawy o lasach wprowadził art. 62 ustawy o środkach przymusu.

osiągnięty. Wybór broni palnej powinien być traktowany zawsze jako środek ostateczny (art. 7 ust. 4). Szczególną ostrożność należy zachować zwłaszcza przy użyciu środków stanowiących zagrożenie dla życia lub zdrowia uprawnionego oraz innych osób (art. 7 ust. 3). Z wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego poza umiejętnościami technicznymi istotne znaczenie ma również zdolność oceny i rozpoznania prawnych i społecznych konsekwencji wynikłych z ich użycia. Istotnym elementem szkolenia kandydata do pracy w Straży Leśnej jest konieczność odbycia kursu przygotowawczego, przeprowadzanego na różnych poziomach zarządu Lasami Państwowymi, a obejmującego m.in. w związku z problematyką wykorzystania i użycia środków przymusu zajęcia z zakresu nauki o broni, szkolenie strzeleckie zakończone egzaminem oraz elementy samoobrony i pierwszej pomocy w nagłych wypadkach[22]. Wydaje się jednak, że program szkolenia został w tym zakresie określony zbyt wąsko i powinien zostać poszerzony o elementy związane z psychologicznymi aspektami stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Ważny element wśród przyznanych strażnikom leśnym kompetencji stanowią także możliwości podejmowania czynności w zakresie wykrycia i zabezpieczenia materiału dowodowego dla potrzeb postępowania karnego. W sposób szczególny zwraca uwagę uprawnienie strażników leśnych do przeprowadzenia przeszukania pomieszczeń i innych miejsc według postanowień właściwych przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o lasach). Potrzeba przeprowadzenia przeszukania pomieszczeń lub innych miejsc w procesie karnym konkretyzuje się w sytuacji, gdy wezwany do wydania poszukiwanej rzeczy odmawia jej wydania bądź też nie można wezwać do wydania rzeczy z powodu nieobecności osób posiadających informacje o jej położeniu. Wydanie rzeczy powinno nastąpić na żądanie sądu lub prokuratora, a wyjątkowo uprawnienie żądania wydania rzeczy – w wypadkach szczególnych – przysługuje innym organom (art. 217 § 1 k.p.k.). Uprawnienia strażnika leśnego wynikające z ustawy o lasach mają zatem wyjątkowy charakter. Sytuacja jest o tyle interesująca, że przeszukanie jako środek wydobycia rzeczy dla celów postępowania dowodowego w systematyce Kodeksu postępowania karnego ulokowane zostało w dziale V dotyczącym dowodów, ale z jego istoty

[22] Szczegółowy zakres szkolenia i egzaminów określa załącznik nr 2 do wspominanego już Zarządzenia nr 45 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 28 kwietnia 1999 r. w sprawie określenia organizacji i zakresu działania posterunków Straży Leśnej w nadleśnictwach i grup interwencyjnych Straży Leśnej w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych oraz szczegółowych zasad szkolenia strażników leśnych.

wynika, że jest to środek związany z możliwością stosowania przymusu procesowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pozwala on legalnie naruszyć nietykalność miru domowego, dlatego też można przyjąć, że *sui generis* jest to środek dowodowy zbliżony do środków przymusu, o których stanowi dział VI Kodeksu postępowania karnego[23]. Przyznane zatem na gruncie art. 47 ust. 2 pkt 4 strażnikom leśnym uprawnie z procesowego punktu widzenia stanowi poważną ingerencję organów ścigania w prawa uczestników postępowania karnego, podlegającą zgodnie z treścią art. 236 k.p.k. zaskarżeniu, zażalenie rozpoznaje sąd rejonowy, w którego okręgu jest prowadzone postępowanie. Wśród przewidzianych w dziale VI środków przymusu, jak już wcześniej wskazano, strażnik leśny uprawniony jest natomiast do ujęcia na gorącym uczynku sprawcy przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po jego popełnieniu z równoczesnym zobowiązaniem do przekazania osoby ujętej policji (art. 47 ust. pkt 5 ustawy o lasach), rozwiązanie to ewidentnie nawiązuje do konstrukcji społecznego ujęcia osoby podejrzanej, jaką przewiduje art. 243 § 1 i 2 k.p.k. Przyjęta regulacja jest optymalnym rozwiązaniem ze względu na wynikające z dokumentów międzynarodowych zobowiązania Polski w przedmiocie ochrony praw człowieka związanych z pojęciem detencji[24].

Podsumowując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że Straż Leśna – strażnicy leśni stanowią ważny element w realizacji karnoprocesowej ochrony lasu, o czym przesądza przyznany im ustawowo zakres uprawnień w procesie karnym i środków procesowych umożliwiających ich realizację. Należy jednak zauważyć, że poziom karnoprawnej ochrony lasu nie wynika jedynie z właściwych regulacji ustawowych, ale łączy się też bezpośrednio z koniecznością zapewnienia odpowiednich funduszy umożliwiających jego wykonanie. W niniejszym ujęciu należy uwzględnić np. liczbę zatrudnionych strażników leśnych oraz wyposażenie komend Straży Leśnej funkcjonujących w obrębie nadleśnictwa w odpowiedni

---

[23] Zdaniem R. Kmiecika, cechy *sui generis* środka przymusu przeszukanie wykazuje wówczas, gdy jego celem jest odnalezienie oskarżonego, co poniekąd odpowiada systematyce Kodeksu postępowania karnego, gdyż instytucje procesu karnego związane z poszukiwaniem oskarżonego zamieszczone zostały w dziale VI k.p.k. obejmującym środki przymusu. Szerzej R. Kmiecik, w: idem (red.), *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005, s. 164. Natomiast W. Daszkiewicz uważał, że przeszukanie jest rodzajem przymusu i dla przyjęcia takiej jego oceny nie ma znaczenia, czy dotyczy ono osób, rzeczy, czy miejsca. Zob. W. Daszkiewicz, *Polski proces karny. Część ogólna*, Poznań 1995, s. 327.

[24] Art. 9 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich, Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167, załącznik; art. 5 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. 1998, Nr 147, poz. 962.

sprzęt umożliwiający realizację wyznaczonych im zadań. Podstawowe znaczenie dla spełnienia podniesionych postulatów ma zatem racjonalna gospodarka leśna, która nie tylko współkształtuje ochronę lasu, ale też może zapewnić środki na jej realizację.

Z przygotowanych przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych rocznych raportów wynika, że od 2003 r. poziom zatrudnienia strażników leśnych nie ulega zmianie[25] i kształtuje się z tendencją spadkową w granicach od 1000 do 950 funkcjonariuszy. Względna stabilność ilości zatrudnionych strażników pozwala wyrazić pogląd, że w odpowiednim stopniu zabezpieczają realizację zadań związanych z ochroną lasu przed wszelkimi formami szkodnictwa. Liczba dochodzeń prowadzonych przez strażników leśnych w 2011 r. wyniosła 7844 i od 2003 r. utrzymuje się w zasadzie na równym poziomie, sinusoidalnie nieznacznie wzrastając lub malejąc w poszczególnych latach. Pożądane zatem byłoby podjęcie działań prewencyjnych zmierzających do obniżenia szkodnictwa leśnego, aktualnie do działań w tym zakresie można zaliczyć instalowanie systemu monitoringu leśnego, ale można również zastanowić się nad możliwością modernizacji struktury Straży Leśnej, a przede wszystkim zwiększenia jej samodzielności na poziomie podstawowych jednostek zarządu Lasami Państwowymi, czyli w nadleśnictwach.

CRIMINAL PROCEDURAL LAW AND FOREST PROTECTION IN LIGHT OF THE POWERS OF FOREST GUARDS

Summary

This paper discusses selected issues related to forest protection as determined in the Law on Forests of 28 September 1991. It focuses on the powers of Forest Guards regarding enforcement of sanctions under criminal procedural law, and the confrontation of statutory solutions of these issues with their practical application. In order to emphasise the importance of the function of forest guards in forest protection, their powers have been compared to those vested in forest rangers and wild life guards in national parks. The conclusions indicate that Forest Guards constitute an important element in forest protection, having a range of competences and powers enabling them to enforce criminal sanctions and other measures provided by relevant laws. It is not, however, only legal regulations which determine the level of forest protection. This depends directly upon proper funding, capable of enabling adequate realisation of forest protection.

[25] Raport zwalczania szkodnictwa leśnego za rok 2011, Warszawa 2012, http://bip.lasy.gov.pl.

TUTELA PENALE E PROCESSUALE DELLE FORESTE ALLA LUCE DELLA COMPETENZA DELLA GUARDIA FORESTALE

Riassunto

L'articolo affronta questioni scelte relative alla tutela delle foreste alla luce della legge del 28 settembre 1991 sulle foreste, tenendo conto delle competenze della Guardia Forestale. Lo scopo delle considerazioni è di confrontare le soluzioni disposte dalla legge con le loro applicazioni pratiche. Al fine di sottolineare il ruolo importante delle guardie forestali nell'ambito della realizzazione della tutela penale e processuale delle foreste, anche dal punto di vista pratico le loro competenze sono state paragonate alle competenze della Guardia Caccia e dei guardiani dei parchi nazionali. In conclusione, l'autrice afferma tra l'altro che la Guardia Forestale costituisce un elemento importante nella realizzazione della tutela penale e processuale delle foreste, il che è determinato dall'ambito, disposto dalla legge, delle loro competenze nel processo penale e dei mezzi processuali permettenti la loro realizzazione. Il livello di tutela penale e processuale delle foreste non scaturisce solo dalle apposite regolazioni disposte dalla legge, ma si collega direttamente alla necessità di fornire fondi adeguati per consentire la sua attuazione.

ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

Oznaczenie pochodzenia geograficznego a oliwa z oliwek*

1. Rozważania wstępne

Walka konkurencyjna podmiotów gospodarczych toczy się wokół jakości produktów. Podmioty te zwracają szczególną uwagę na właśnie tę cechę swojej oferty, aby zyskać przychylność konsumentów. Zauważa to również prawodawca unijny, który w drugim punkcie preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych odnotowuje, że „wśród obywateli i konsumentów w Unii wzrasta zapotrzebowanie na produkty wysokiej jakości, a zarazem na produkty tradycyjne”[1].

Parlament Andaluzji ujął tę samą ideę w ust. II preambuły do ustawy nr 2/2011 z 25 marca 2011 r. o jakości produktów rolno-spożywczych i rybołówstwa Andaluzji, stwierdzając, że „[…] konsument wymaga większych gwarancji jakości żywności, a jednocześnie żąda, w coraz większym stopniu, produktów o cechach wyróżniających, wykraczających poza zaspokojenie jego potrzeb żywieniowych […]”. Dlatego zrozumiała jest obfitość aktów normatywnych, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym oraz regionalnym, które z różnych perspektyw i uwzględniając odmienne cele, regulują ten ważny aspekt produktu.

---

* Tytuł oryginalny *Origen geográfico y aceites de oliva* (tłumaczenie: Anna Staniewska).

[1] Dz. Urz. UE L 343 z 14 grudnia 2012 r., s. 1. W tym samym duchu wypowiada się ustawodawca Wspólnoty Autonomicznej La Rioja w preambule do ustawy nr 5/2005 z 1 czerwca 2005 r., o systemach ochrony jakości produktów rolno-spożywczych, „Państwowy Biuletyn Urzędowy” z 21 czerwca 2005 r., nr 147, s. 21571.

Wspomniana konkurencja przedsiębiorstw znajduje zewnętrzny formalny wyraz w postaci wykorzystania znaków wyróżniających o charakterze geograficznym. Zauważa się w praktyce handlowej tendencję do przyznawania na wyłączność oznaczeń geograficznych na podstawie różnych tytułów z zakresu prawa przemysłowego, jako środka wyrażania szczególnej jakości produktów. Jest tak dlatego, że oznaczenia geograficzne nie tylko umożliwiają wyróżnienie danej oferty produktów na rynku względem innych oznaczeń będących pochodnymi przedsiębiorstwa i terytorium, lecz także stanowią one w praktyce najprostsze instrumenty promocji, a jednocześnie są bardziej skuteczne od innych stosowanych na rynku w celu uzyskania przychylności konsumentów[2].

By to potwierdzić, wystarczy obserwacja rynku dowolnego produktu, którego oznaczenia geograficzne wykorzystane do jego reklamy były chronione np. za pomocą rejestracji znaku towarowego spółki lub, w najlepszym wypadku, za pomocą chronionej nazwy geograficznej. Można tu także przytoczyć sytuacje, gdy oznaczenie geograficzne jest wbudowane w konstrukcję nazwy spółki handlowej, której przedmiot działalności obejmuje produkcję, dystrybucję lub komercjalizację określonego produktu.

Jednakże wspomniana tendencja handlowa nie jest wolna od napięć powstających w obrocie gospodarczym. Podczas gdy uwzględnienie oznaczenia geograficznego w uprawnieniu z zakresu prawa handlowego o charakterze kolektywnym nie wydaje się nastręczać niedogodności, przyznanie go na wyłączność poprzez uprawnienie o charakterze indywidualnym, takim jak np. znak towarowy spółki, jest okazją do zadania złożonych i interesujących pytań, tradycyjnie podkreślanych przez hiszpańską i zagraniczną doktrynę. Warto bliżej rozpatrzyć to zagadnienie na tle handlu oliwą z oliwek i dokonać analizy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 29/2012 z 13 stycznia 2012 r. w sprawie norm handlowych w odniesieniu do oliwy z oliwek[3], które bezpośrednio odnosi się do omawianego aspektu oznaczeń na etykietach tego produktu.

---

[2] Chodzi o wniosek wynikający z danych przedstawionych przez Biuro Rzecznika Rady Ministrów Rządu Autonomicznego Andaluzji w chwili publikacji informacji o wszczęciu procedur parlamentarnych zmierzających do przyjęcia ustawy o jakości produktów rolno-spożywczych. W publikacji tej zostały zawarte dane o produkcji wysokiej jakości w tej Wspólnocie Autonomicznej, potwierdzające istnienie 23 chronionych nazw pochodzenia i 6 chronionych oznaczeń geograficznych, które zostały wpisane do odpowiedniego Rejestru Wspólnotowego. Ponadto należy podkreślić, że połowa powierzchni gospodarstw zajmujących się rolnictwem ekologicznym w Hiszpanii jest położona w Andaluzji (400 000 ha), a 120 000 ha gruntów przeznaczonych jest na produkcję integrowaną.

[3] Dz. Urz. UE L 2012, nr 12, poz. 14.

2. Pochodzenie produktów rolno-spożywczych jako istotna informacja na rynku

Jak wiadomo, oznaczenia geograficzne są to znaki lub symbole umożliwiające wyraźne lub dorozumiane nazwanie określonego miejsca. Jest to niezmiernie szerokie pojęcie łączące nie tylko nazwy geograficzne w ścisłym sensie (czyli toponimy), lecz także inne oznaczenia, które choć nie nawiązują w sposób bezpośredni i słowny do określonego obszaru, umożliwiają przeprowadzenie procesu skojarzeniowego w umysłach konsumentów. Dzieje się tak w przypadku np. kolorów flagi, typowego zabytku lub nawet nazwy w konkretnym języku[4].

Oznaczenie geograficzne są niezwykle istotne w handlu produktami, gdyż manifestują się one w praktyce jako szczególnie użyteczny instrument promocji. Uwzględnienie ich w prezentacji konkretnej oferty przedsiębiorstwa umożliwia nie tylko ograniczenie wysiłku konsumentów w procesie poznawania i późniejszego przypominania sobie tej oferty, lecz także zmniejszenie kosztów reklamy, które przedsiębiorca musi ponieść, by przekazać komunikat dotyczący charakterystyki produktów lub usług za pośrednictwem elementów zawartych w prezentacji ofert[5]. Uwzględnienie oznaczenia geograficznego w promocji konkretnej oferty przedsiębiorstwa może informować np. o rzeczywistym pochodzeniu produktów i, stosownie do okoliczności, o ich cechach jakościowych. Mogłoby ono także wywoływać pozytywne odczucia adresatów oferty, które determinują ich zachowania gospodarcze i ostatecznie przesądzą o zakupie[6].

---

[4] Zob. C. Fernández-Nóvoa, *Fundamentos de derecho de marcas*, Madrid 1984, s. 23 i n., w odniesieniu do ekspresywnych znaków towarowych; idem, *Tratado de derecho de marcas*, Madrid 2004, s. 191 i n.; J. A. Gómez Segade, *La protección constitucional de la marca y de las denominaciones de origen*, „Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor" 7, 1981, s. 312.

[5] Zob. na temat pośrednich oznaczeń geograficznym C. Fernández-Nóvoa, *La protección internacional de las denominaciones geográficas de los productos*, Madrid 1970, s. 2. Niedawno zajmowali się tymi zagadnieniami: M. Botana Agra, *Las denominaciones de origen*, Madrid 2001, s. 19; M. M. Gómez Lozano, *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Cizur Menor 2004, s. 25 i n.; A. Martínez Gutiérrez, *La tutela comunitaria de las denominaciones geográficas. Conflictos con otros signos distintivos*, Barcelona 2008, s. 32 i 33. W tym samym duchu wypowiada się G. Sena, *Il diritto dei marchi. Marchio nazionale e marchio comunitario*, wyd. 5, Milano 2007, s. 93, który odnosi się do informacji geograficznej wywodzącej się z używania wyrazów w obcym języku.

[6] Zob. S. Magelli *Marchio e nome geografico* w: *Studi di diritto industriale in onore di Adriano Vanzetti. Proprietà intellettuale e concorrenza*, t. 1-2, Milano 2004, s. 910; M. Ricolfi, *I fatti costitutivi del diritto al marchio. I soggetti*, w: P. Auteri et al., *Diritto industriale, proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino 2005, s. 77 i 78; N. Abriani, G. Cottino (red.),

Znaczenie promocyjne oznaczeń geograficznych wynika głównie z informacji, które przekazywane są za ich pośrednictwem. Mogą występować różne powiązania między oznaczeniem geograficznym a terytorium, do którego oznaczenie odsyła.

Z jednej strony jest możliwe, by wskazane miejsce odnosiło się do strefy wytłaczania, uprawy, przetwarzania lub produkcji wyrobu, która ze względu na oddziaływanie czynników klimatycznych i ludzkich w niej występujących może nawet determinować szczególny charakter i właściwości produktu względem innych produktów tego samego rodzaju. Ma tu swoje źródło kryterium tradycyjnie umożliwiające klasyfikację opisowych oznaczeń geograficznych produktów w oznaczeniach pochodzenia i nazwach pochodzenia. Sądzi się, że stopień intensywności powiązań występujących między pochodzeniem geograficznym produktu a jego szczególnymi cechami może determinować wyróżnienie w ramach opisowych nazw geograficznych: chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i zwykłych oznaczeń pochodzenia[7].

Z drugiej strony jest możliwe, by miejsce podane w oznaczeniu geograficznym nie zawierało żadnego z wcześniej przytoczonych aspektów i – będąc wytworem fantazji – mogło mimo to być sugestywne dla konsumentów w odniesieniu do cech reprezentowanych przez oferowane produkty i usługi. Warto przywołać np. skojarzenia wywoływane przez nazwy *Siberia* i *Tropical* służące do wyróżnienia lub reklamy, odpowiednio, sprzętu chłodniczego i systemów ogrzewania[8].

Natomiast gdy nie występują powiązania między oznaczonym miejscem a produktami, może się jednak zdarzyć, że piękno, historia, tradycje

---

M. Ricolfi, *Diritto industriale, trattato di diritto comerciale*, t. 2, Torino, 2001, s. 19, który akcentuje znaczenie promocyjne i reklamowe oznaczeń geograficznych.

[7] Włoska doktryna proponuje nową systematykę w świetle klasyfikacji zawartej w rozporządzeniu (WE) nr 2081/1992. Zob. np. M. Libertini, *Indicazioni geografiche e segni distintivi*, „Rivista di Diritto Commerciale" 1996, I, s. 1057 i n. Autor rozróżnia oznaczenia geograficzne proste i kwalifikowane według kryterium, czy przekazują tylko informacje o pochodzeniu, czy też ponadto komunikat o cechach wyrobów. W podobnym duchu, dla przykładu, J. Mota Maia, *Marcas, indicaciones geográficas y denominaciones de origen en el derecho comunitario*, w: A. Bercovitz Rodriguez-Cano (red.), *Marca y diseño comunitarios*, Cizur Menor, 1996, s., 43 i n.; M. Botana Agra, op. cit., s. 24 i 25.

[8] Tej tezy wydaje się bronić A. Casado Cerviño, *La nueva ley española de marcas, nombre comercial y rótulo de establecimiento. Razones para una reforma. Concepto de marca* (Signos 1990, s. 605), utrzymując, że „przedsiębiorca zazwyczaj stara się powiązać pewne cechy geograficzne (jakość, klimat itp.), z którymi kojarzy się znak, z produktami (lub usługami), które ma on wyróżniać".

terytorium wywołują pozytywne uczucia w konsumentach, które powodują skorzystanie z wyróżnionej oferty przedsiębiorstwa. Należy podkreślić funkcję promocyjną pełnioną w ten sposób przez oznaczenia geograficzne, o ile ułatwiają komercjalizację oferowanego w ich ramach produktu, nawet jeśli go nie opisują[9].

3. Oznaczenie pochodzenia w handlu oliwą z oliwek

Ciekawe będzie w tym miejscu przeanalizowanie, jak problem oznaczeń geograficznych został rozwiązany na rynku oliwy z oliwek, produktu o wielkim znaczeniu gospodarczym dla Hiszpanii, a szczególnie dla prowincji Jaén. W świetle rozporządzeniu Komisji (UE) nr 29/2012 z 13 stycznia 2012 r. w sprawie norm handlowych w odniesieniu do oliwy z oliwek można potwierdzić, że nazwa pochodzenia w branży przetwórstwa oliwek stanowi istotną informację w komercjalizacji wyrobów, która wymagała szczególnego uregulowania prawnego. Jak wyraźnie stwierdza prawodawca unijny w pkt 5 preambuły do powołanego rozporządzenia, „wskutek tradycji rolniczych oraz lokalnych praktyk wyciskania i sporządzania mieszanek nadająca się do bezpośredniego obrotu oliwa z oliwek z pierwszego tłoczenia może mieć zupełnie inny smak i jakość, w zależności od jej geograficznego pochodzenia. Może to spowodować różnice w cenie w ramach tej samej kategorii, które zakłócają sytuację na rynku". W tych okolicznościach oraz po to, „aby nie zakłócać sytuacji na rynku jadalnej oliwy z oliwek, powinien zatem być ustalony na poziomie Unii obowiązkowy system oznaczania pochodzenia, ograniczony do oliwy z oliwek najwyższej jakości z pierwszego tłoczenia i oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia".

---

[9] Zob. C. Fernández-Nóvoa, *La adopción de un nombre geográfico extranjero como marca*, „Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor" 2, 1975, s. 351, który utrzymuje, że przyjęcie zagranicznego oznaczenia geograficznego może być realizowane w celu „[…] kojarzenia towarów przedsiębiorstwa z krajami i miejscami, które choć nie cieszą się szczególną renomą w związku z takimi towarami, są jednak bardzo poważane przez społeczeństwo w wyniku rozpowszechnienia określonej mody, prądów opiniotwórczych, aktualnych sukcesów itp. […]". W tym samym duchu, J. Massaguer Fuentes, wypowiedź „Marca (Derecho Mercantil)", op. cit., s. 4177; S. Magelli, op. cit., s. 911, który utrzymuje, że korzystając z nazwy geograficznej, pragnie się „[…] indicare una provenienza, o promettere una qualità, esercitare o evocare un fascino oppure tutte queste cose insieme […]"; A. Martínez Gutiérrez, *La conformación de la marca de empresa con denominaciones geográficas*, „Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor" 20, 1999, s. 665 i n.

Nie zawsze jednak przepisy wydawane w tej materii przewidywały obowiązkowy system oznaczeń. Według pierwotnej wersji rozporządzenia (WE) nr 1019/2002 oznaczenia geograficzne miały charakter fakultatywny. Przełożyło się to – jak wyraźnie stwierdza też prawodawca w punkcie drugim preambuły do rozporządzenia (WE) nr 182/2009 poświęconego reformie tej kwestii – na niewystarczający zakres tego reżimu „aby uniknąć wprowadzania konsumentów w błąd co do rzeczywistych cech charakterystycznych oliwy z oliwek w tym względzie".

Dlatego wspomniana reforma, wykorzystując doświadczenia podmiotów gospodarczych z branży przetwórstwa oliwek, wprowadziła „obowiązkowy system oznaczania pochodzenia, ograniczony do oliwy z oliwek najwyższej jakości z pierwszego tłoczenia i oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia". Co więcej, ten proces zwiększenia przejrzystości oznaczeń na etykietach oliwy z oliwek nie wyczerpał się wraz z nowym aktem prawnym. W chwili przygotowywania tego artykułu została bowiem przyjęta ostatnia nowelizacja rozporządzenia (UE) nr 29/2012, która będzie dotyczyć m.in. formy i umiejscowienia obowiązkowych informacji na etykietach produktu końcowego. W rzeczy samej, „aby pomóc konsumentowi w wyborze produktu", w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1335/2013 z 13 grudnia 2013 r., ustanowiono zasady „czytelności oraz koncentracji obowiązkowych informacji w głównym polu widzenia"[10].

W tym celu został wprowadzony nowy art. 4b do rozporządzenia (UE) nr 29/2012, w którym nakazuje się zmianę obowiązkowych informacji, a wśród nich również tej dotyczącej pochodzenia „w głównym polu widzenia, zdefiniowanym w art. 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011, czyli na jednej etykiecie lub kilku etykietach umieszczonych na tym samym pojemniku lub też bezpośrednio na samym pojemniku. Wszystkie wspomniane oznaczenia obowiązkowe muszą być widoczne w całości i stanowić część jednorodnego zapisu tekstu". Lektura art. 4 rozporządzenia (UE) nr 29/2012 nasuwa kilka wniosków co do oznaczeń geograficznych oliwy z oliwek.

Po pierwsze, oznaczenie pochodzenia na etykiecie mogą posiadać wyłącznie oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia, niezależnie od tego, czy jest to oliwa z pierwszego tłoczenia najwyższej jakości, czy po prostu oliwa z pierwszego tłoczenia. Nie ma możliwości uwzględnienia informa-

[10] Pkt 4 preambuły do rozporządzenia (UE) nr 1335/2013, Dz. Urz. UE L 2013, nr 335, s. 14.

cji na etykietach o pozostałych dwóch kategorii oliwy, mianowicie oliwy z oliwek i oliwy z wytłoczyn z oliwek.

Po drugie, to oznaczenie pochodzenia na etykietach oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia ma obecnie charakter precyzyjnie uregulowany („składa się wyłącznie"). Jednakże ta informacja na etykiecie zależy od konkretnego przypadku. Jeśli chodzi o oliwę pochodzącą z państwa członkowskiego lub kraju trzeciego, przepis nakazuje, by wspomniane oznaczenie pochodzenia składało się z informacji albo o państwie członkowskim, albo o kraju trzecim, albo o Wspólnocie. Jeżeli natomiast chodzi o mieszankę oliwy z oliwek pochodzącej z państwa członkowskiego lub kraju trzeciego, oznaczenie pochodzenia zawiera informację nie tylko o tej okoliczności, lecz także o Wspólnocie, państwach członkowskich lub trzecich, których dotyczy, w zależności od miejsca wytworzenia danej oliwy z oliwek. Wreszcie, jeżeli w odniesieniu do oliwy z oliwek objętej chronioną nazwą geograficzną oznaczenie pochodzenia jest dokonywane za pośrednictwem konkretnego tytułu jakości.

Po trzecie, ze względu na sposób sformułowania analizowanego przepisu uważa się, że odmienne ujęcie oznaczenia pochodzenia oliwy z oliwek na oliwie z pierwszego tłoczenia umożliwia, w pewnym zakresie, kumulację tego oznaczenia. Podczas gdy chronione oznaczenie geograficzne jest jedną z form oznaczania pochodzenia oliwy, nic nie stoi na przeszkodzie, by chronionemu oznaczeniu geograficznemu mogła towarzyszyć informacja o państwie, ze Wspólnoty lub spoza niej, w którym znajduje się wskazane terytorium. Warto uzmysłowić sobie, dla przykładu, że etykieta oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia najwyższej jakości wyrażająca jedną z trzech nazw pochodzenia należących do prowincji Jaén („Sierra de Segura", „Sierra Mágina" i „Sierra de Cazorla") mogłaby zawierać dodaną informację o państwie hiszpańskim.

Po czwarte, ze względu na nową regulację prawną dotyczącą jakości, a w szczególności art. 12 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, uważa się, że mimo ograniczonego charakteru art. 4 rozporządzenia (UE) nr 29/2012 włączenie informacji tekstowych, graficznych lub symbolicznych nie ogranicza się tylko do informacji dotyczących państwa członkowskiego, lecz także i szczególnie „regionu, w którym znajduje się obszar geograficzny pochodzenia".

W szczególności powołany przepis przewiduje, że „ponadto na etykietach można umieścić również: przedstawienia graficzne obszaru geogra-

ficznego pochodzenia, o którym mowa w art. 5, oraz tekst, elementy graficzne lub symbole odnoszące się do państwa członkowskiego lub regionu, w którym znajduje się obszar geograficzny pochodzenia". Stanowi to zatem nowość wprowadzoną przez powołane rozporządzenie wspólnotowe, które mimo ścisłych reguł i ograniczeń zawartych w rozporządzeniu (UE) nr 29/2012, wywołuje skutki także w branży przetwórstwa oliwek, gdyż jest to późniejszy akt normatywny o charakterze ogólogólnym i horyzontalnym.

Po piąte, prawodawca unijny dochodzi do konkretyzacji norm, które określają powiązanie geograficzne produktu, a w konsekwencji reguluje przyczynę tego oznaczenia pochodzenia po to, aby rozróżnić państwa wspólnotowe i trzecie. Toteż jeżeli chodzi o oznaczenie pochodzenia polegające na informacji o państwie członkowskim lub o Wspólnocie, informacja musi być jednocześnie oparta na dwóch parametrach, a mianowicie: uprawa lub zbiór oliwek i tłocznia, w której dokonano tłoczenia oliwy, muszą znajdować się we wspomnianym państwie.

Natomiast w przypadku krajów trzecich prawodawca unijny posługuje się przepisami celnymi, stosując te same kryteria, które są wykorzystywane w odniesieniu do państw członkowskich, ale ustanawiając odmienne reguły w zależności od konkretnego typu produktu. Wniosek ten potwierdza systemowa wykładnia art. 36 ust. 1 i 2 zmodernizowanego kodeksu celnego, zawartego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 450/2008/WE z 23 kwietnia 2008 r., ustanawiającym wspólnotowy kodeks celny. Podczas gdy ust. 1 powołanego artykułu przewiduje, że „towar całkowicie uzyskany w danym kraju lub na danym terytorium uznawany jest za pochodzący z tego kraju lub terytorium", ust. 2 brzmi: „towar, w którego produkcji bierze udział więcej niż jeden kraj lub więcej niż jedno terytorium, uznaje się za pochodzący z kraju lub terytorium, w którym został poddany ostatniemu istotnemu przetworzeniu".

Dlatego oliwa uzyskana całkowicie na terytorium jednego konkretnego państwa musi zostać uznana, zgodnie z ust. 1, za pochodzącą z niego, miejscem pochodzenia innej oliwy, wytłoczonej w danym państwie z oliwek uprawianych i zebranych w innym państwie, zgodnie z treścią przepisu ust. 2, jest ten pierwszy kraj, pod warunkiem, że jest to miejsce, w którym dokonano jego „ostatniego istotnego przetworzenia".

I wreszcie po szóste, jest jasne, zgodnie ze spostrzeżeniami zawartymi w niniejszym opracowaniu, że znaki towarowe tworzone przez oznaczenia geograficzne zawierają informacje istotne z rozważanego punktu widzenia. Dlatego jest zrozumiałe, że każda próba przyjęcia i zarejestrowania

znaku wyróżniającego o charakterze rodzajowym w celu wyróżnienia wyrobów klasy 29 w nomenklaturze międzynarodowej (oleje i tłuszcze jadalne) musi być poprzedzona kontrolą dotyczącą przestrzegania wymogów przewidzianych w rozporządzeniu (UE) nr 29/2012 w zakresie oznakowania pochodzenia[11]. Istniejące dotychczas znaki towarowe obejmujące wskazania geograficzne, zgodnie z pkt 6 preambuły do tego rozporządzenia, mogą nadal pozostać w użyciu, pod warunkiem że zostały oficjalnie zarejestrowane w przeszłości zgodnie z pierwszą dyrektywą Rady nr 89/104/EWG z 21 grudnia 1988 r. mającą na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych[12] lub rozporządzeniem Rady (WE) nr 207/2009 z 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego[13].

IDENTIFICATION OF GEOGRAPHICAL ORIGIN ON THE EXAMPLE OF OLIVE OIL

Summary

This paper describes how the problem of identification of geographical origin has been solved on the olive oil market. Olive oil is of capital economic importance for Spain, and especially for its province of Jaén. Reading Article 4 of Regulation (EU) No 29/2012, in particular, allows to conclude that designations of the origin on labels are restricted to olive oil first press, regardless whether it is extra virgin olive oil first press or simply olive oil first press. It is not possible to give information on the other two categories: olive oil or olive pomace oil on the label.

DENOMINAZIONE DI ORIGINE CONTROLLATA E OLIO D'OLIVA

Riassunto

L'autore mostra come il problema delle denominazioni geografiche è stato risolto nel mercato dell'olio d'oliva, un prodotto di grande importanza per la Spagna, specie per la

---

[11] Chodzi o wniosek, do którego doszedł niedawno Hiszpański Urząd Patentów i Znaków Towarowych w ramach nieudanej próby zarejestrowania gwarantowanego znaku towarowego „Aceite de Jaén" przez rząd autonomiczny Andaluzji. W swojej decyzji odmownej z 15 września 2010 r. (opublikowanej w „Dzienniku Urzędowym Własności Przemysłowej") Urząd motywuje swoją decyzję okolicznością, że ten znak towarowy „polega na oznaczeniu opisowym typu geograficznego, służącym do wyróżnienia jako wyrób »oliwa z Jaén«".

[12] Dz. Urz. UE L 40 z 11 lutego 1989 r., s. 1.

[13] Dz. Urz. UE L 78 z 24 marca 2009 r., s. 1.

provincia di Jaén. In particolare, sulla base dell'analisi dell'articolo 4 del regolamento (UE) n. 29/2012 l'autore afferma tra l'altro che dell'etichetta di denominazione di origine possono essere dotate solamente gli oli d'oliva di prima spremitura, indipendentemente dal fatto se sia un olio d'oliva di prima spremitura d'alta qualità o semplicemente un olio d'oliva di prima spremitura. Non è possibile far apparire sulle etichette le informazioni sulle rimanenti due categorie di olio d'oliva, cioè un olio d'oliva e un olio di sansa di olive.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Prawne aspekty nanotechnologii w produkcji żywności i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością

1. Wprowadzenie

Termin nanotechnologia obejmuje różne gałęzie nanonauki i nanotechnologii[1]. Chodzi zwłaszcza o wykorzystanie nanomateriałów[2] do różnych procesów[3]. Nanocząsteczki występują w otaczającym nas świecie. Znany jest np. gatunek sera *mimolette* z Flandrii z małymi dziurkami, w których rezydują poprawiające aromat roztocza o wielkości jednej dziesiątej milimetra[4]. Gekon trzyma się sufitu, gdyż miliony włosków na palcach gada rozszczepiają się na setki końcówek o szerokości 200 nm, a w efekcie zbliżają się one do powierzchni na tak małą odległość, że tzw. siły van der Waalsa przyciągają je[5].

---

[1] Zalecenie Komisji 2011/696/UE, Dz. Urz. UE L 275 z 20 października 2011 r.

[2] Ibidem.

[3] *Zakręcone nanorurki*, www.focus.pl/człowiek/zakrecone-nanorurki-6313; Chemicy z Uniwersytetu Oksfordzkiego stworzyli z nanorurek sensory, które wyczuwają ostrość chili; *Nanotechnologie – zastosowania w przemyśle*, www.portfel.pl; *Rosja stawia na nanotechnologię*, www.gazeta.pl.

[4] *Nanotechnologia. Innowacje dla świata przyszłości. Nanotechnologie i nanonauka, wielofunkcyjne materiały oparte na wiedzy oraz nowe procesy i urządzenia*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych Dyrekcja tG – Technologie przemysłowe Jednostka G.4 – Nanonauka i nanotechnologia, EUR 21152PL, Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2007.

[5] *Nanotechnologia. Nowy wspaniały świat zbudowany atom po atomie*, „National Geographic" 2006, nr 6 (81), s. 6.

W przemyśle spożywczym wykorzystuje się także wytworzone nanomateriały. W szczególności nanocząsteczki występować mogą w tzw. żywności funkcjonalnej, która dzięki nim posiadać może ciekawe właściwości, np. słony smak przy niskiej zawartości sodu[6]. W Australii dodaje się do pieczywa nanokapsułki, które zawierają olej z tuńczyka z kwasem omega 3, nadto znany jest też nanomajonez[7]. Opakowania żywności mogą zawierać nanosensory wykrywające stężenia składników chemicznych[8]. Przedmiotem rozważań, ze względu na ramy artykułu, będą jednak wybrane prawne aspekty wykorzystywania nanomateriałów w produkcji żywności i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

Wiedza o wytworzonych nanocząsteczkach wymaga doskonalenia, co jest wyzwaniem dla różnych nauk zajmujących się tą materią. Nie ulega wątpliwości, że również ustawodawca musi dysponować specjalistyczną wiedzą z dziedziny nanotechnologii w regulowanych dziedzinach. Wskazuje się, że nie zostały poznane do końca skutki oddziaływania nanocząsteczek na ludzki organizm[9]. Szczególne obawy mogą budzić reakcje, jakim poddawane są nanocząsteczki (kumulacja z wodą i łańcuchem pokarmowym)[10]. Dlatego konieczne są badania nad zapewnieniem bezpieczeństwa zdrowia ludzi i środowiska naturalnego[11], także w zakresie obowiązujących przepisów.

W ustawodawstwie nie ma jednego aktu prawnego kompleksowo regulującego kwestie dotyczące stosowania nanomateriałów we wspomnia-

---

[6] *Wielka przyszłość nauki o małych rzeczach*, „Współczesna Żywność" 2006, nr 12, www.euifc.org/article/pl.

[7] M. Idzikowska et al., *Nanotechnologia w produkcji żywności – kierunki rozwoju, zagrożenia i regulacje prawne*, „Biuletyn Wydziału Farmaceutycznego Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego" 2012, nr 4, s. 28.

[8] Ibidem.

[9] N. Kuraj, *Troppo piccole per preocuparsene? Le applicazioni delle nanotecnologie in ambito alimentare nella normativa europea*, „Rivista di Diritto Agrario" 2012, z. 3, s. 514 i n.

[10] M. Idzikowska et al., op. cit., s. 23.

[11] Por. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, {SEK (2009) 1468}, Bruksela, 29.10.2009 KOM (2009) 607 wersja ostateczna, Nanonauka i nanotechnologia: Plan działań dla Europy na lata 2005-2009. Drugie sprawozdanie z realizacji za lata 2007-2009 Komunikat wskazuje, że m.in. „zatwierdzono szereg metod charakteryzacji nanocząsteczek, obecnie laboratoria mogą wykorzystywać nowe referencyjne nanomateriały w celu poprawy i wykazania swoich zdolności w tej dziedzinie metrologii", a „w dziedzinie toksykologii badania, za które przyznano nagrody, przyczyniają się do zwiększenia znajomości interakcji między nanocząsteczkami a organizmem ludzkim".

nych dziedzinach. Poszczególne rozwiązania prawne znajdują się w różnych aktach prawnych[12], a wiele zagadnień z tego zakresu jest przedmiotem *soft law*[13]. Dlatego ustalenie stanu prawnego dla danego przypadku wymaga analizy wielu regulacji. Co więcej, prawo nie zawsze odpowiada praktycznym zastosowaniom nanomateriałów.

Problematyka prawnych aspektów zastosowania nanomateriałów w produkcji żywności i materiałów przeznaczonych do kontaktów z żywnością była podejmowana w literaturze prawniczej zagranicznej[14], jednak na niewielką skalę. Doczekała się ona wielu artykułów w innych dziedzinach naukowych, w tym publikacji o charakterze popularnonaukowym[15]. Istnieją także portale internetowe poświęcone zagadnieniom nanotechnologii[16], z których czerpać można wiedzę o tej dziedzinie. Zatem stan badań oraz

---

[12] Zob. np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, Dz. Urz. UE. L 2008, nr 354, poz. 16, Lex (dalej jako: rozporządzenie nr 1333/2008); 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 2004, nr 338, poz. 4 (dalej jako: rozporządzenie nr 1935/2006); rozporządzenie Komisji (UE) nr 10/2011 z 14 stycznia 2011 r. w sprawie materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu z żywnością, Dz. Urz. UE L 2011, nr 12, poz. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 10/2011); 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 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 2011, nr 304, poz. 18, Lex (dalej jako: rozporządzenie nr 1169/2011).

[13] Zalecenie Komisji 2011/696/UE, Dz. Urz. UE L 275 z 20 października 2011 r.

[14] M. Idzikowska et al., op. cit., s. 26 i n.; A. Kunicka-Styczyńska, *Biotechnologia i nanotechnologia w produkcji żywności*, „Przemysł Spożywczy" 2012, nr 5; N. Kuraj, op. cit., s. 514 i n.

[15] P. Szewczyk, *Nanotechnologie. Aspekty techniczne, środowiskowe i społeczne*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2012; J. Ejdys, K. Halicka (red.), *Nanonauka na rzecz rozwoju województwa podlaskiego*, Białystok 2013, http://ntfp2020.pb.edu.pl/pliki/Nanonauka_na_rzecz_rozwoju_wojewodztwa_podlaskiego.pdf; A. Kononiuk, A Gudanowska (red.), *Kierunki rozwoju nanotechnologii w województwie podlaskim. Mapy. Marszruty. Trendy*, Białystok 2013, http://ntfp2020.pb.edu.pl/pliki/Kierunki_rozwoju_nanotechnologii.pdf; *Wielka przyszłość nauki o małych rzeczach*, Współczesna żywność 12/2006, www.euifc.org/article/pl; *Zakręcone nanorurki*, www.focus.pl/człowiek/zakrecone-nanorurki-6313; *Nanotechnologie – zastosowania w przemyśle*, www.portfel.pl; *Polacy opracowali nowy sposób badania toksyczności nanocząstek*, http://www.nanonet.pl/index.php/nanobiznes/nanoryzyka/2119-polacy-pracowali-nowy-sposob-badania-toksycznoci-nanoczstek.

[16] Np. http://ec.europa.eu/nanotechnology; www.nanonet.pl.

względy poznawcze i ochrony konsumentów skłaniają do podjęcia się opracowania z tego zakresu.

Gdy chodzi o względy poznawcze, należy wskazać, że największy udział ilościowy spośród nanomateriałów obecnych na rynku mają sadza i krzemionka amorficzna, choć nie wyłącznie. Ciągle bowiem wzrasta zastosowanie innych nanomateriałów[17]. Wartość rynku produktów wykorzystujących nanotechnologię może wzrosnąć z 200 mld euro w 2009 r. do 2 bln euro do 2015 r.[18] Nanomateriały są wykorzystywane m.in. w produkcji opakowań do żywności (tzw. materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością) oraz produkcji dodatków do żywności, czy leków, choć nie tylko[19]. Z zastosowania nanomateriałów w produkcji żywności płynąć mogą korzyści dla konsumentów – mniejsze wykorzystanie energii, wody, czy środków chemicznych, co może obniżyć koszty produkcji[20].

Z kolei mając na uwadze względy ochrony zdrowia konsumentów, należy wskazać, że w wyniku oceny ryzyka w różnych sektorach dopuszczone zostały do obrotu wybrane produkty, m.in. kilka materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością[21]. W zakresie dopuszczania do obrotu nowej żywności, dodatków do żywności, dodatków paszowych, materiałów z tworzyw sztucznych do kontaktu z żywnością – obowiązujące przepisy określają wymóg zatwierdzenia przed wprowadzeniem do obrotu. Ocena ryzyka przebiega zatem przed dopuszczeniem na rynek.

Ewentualne zagrożenia związane z nanotechnologią polegają na potencjalnym toksycznym wpływie nanomateriałów na człowieka i środowisko naturalne, choć nie wszystkie mają takie działanie. Na przykład wielościenne nanorurki węglowe w kontakcie z komórkami roślinnymi przyspieszają chłonność substancji chemicznych przez roślinę[22]. Główne ryzyko wiąże

---

[17] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Drugi przegląd regulacyjny poświęcony nanomateriałom, Bruksela 3.10.2012 COM (2012) 572 Final. http://ec.europa.eu/nanotechnology/links_en.html.

[18] Ibidem.

[19] Zob. bliżej, Commission staff working paper. Types and uses of nanomaterials, including safety aspects accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the Second Regulatory Review on Nanomaterials, COM(2012) 572 final, Brussels, 3.10.2012 SWD(2012) 288 final, s. 10 i n.

[20] *Wielka przyszłość nauki o małych rzeczach*, „Współczesna Żywność" 2006, nr 12, www.euifc.org/article/pl;

[21] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 3 października 2012 r., s. 5.

[22] *Nanorurkowy koń trojański*, www.nanonet.pl/index.php/nanobiznes/nanoryzyka.

się z brakiem kontroli nanocząsteczek i możliwością ich przenikania przez bariery[23]. Dlatego w literaturze podkreśla się konieczność prowadzenia badań nad metodami analitycznymi[24].

Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu – ustawodawca uwzględnia konieczność oceny ewentualnego ryzyka związanego z wykorzystaniem nanotechnologii w produkcji żywności. Struktura rozważań została podporządkowana tak określonemu celowi. Ograniczone ramy artykułu uniemożliwiają uwzględnienie wszystkich aspektów związanych z poruszaną problematyką, dlatego analizie poddane pozostaną wyłącznie wybrane akty prawne.

2. Pojęcie nanotechnologii i nanomateriałów

Pojęcie nanotechnologii jest różnie wyjaśniane. Sam przedrostek „nano" pochodzi od greckiego słowa „karzeł", a „w nauce i technologii oznacza 10^{-9}, czyli jedną miliardową część (= 0,000000001), jeden nanometr (nm) zaś to jedna miliardowa część metra, która jest dziesiątki tysięcy razy mniejsza od grubości ludzkiego włosa"[25].

Nanotechnologia to nowe interdyscyplinarne podejście badawcze odnoszące się do „zrozumienia i doskonalenia właściwości materii w skali nano (jeden nanometr – jedna miliardowa metra to długość małej cząsteczki)"[26]. W innym, wcześniejszym ujęciu Komisji Europejskiej: „nanotechnologia odnosi się do nauki i technologii w nano – skali atomów i cząsteczek oraz do tych zasad naukowych i nowych właściwości, które można zrozumieć i opanować działając w tej dziedzinie"[27]. Wśród zadań dla nanotechnologii wymienia się wytwarzanie materiałów i urządzeń o wyjątkowych cechach (właściwościach)[28].

---

[23] *Nanotechnologie – zastosowania w przemyśle*, www.portfel.pl.

[24] Ibidem.

[25] Komunikat Komisji, *Ku europejskiej strategii dla nanotechnologii*, Bruksela, 12.5.2004 COM (2004) 338 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/nanotechnology/pdf/nano_com_pl.pdf.

[26] *Nanotechnologia. Innowacje dla świata przyszłości. Nanotechnologie i nanonauka, wielofunkcyjne materiały oparte na wiedzy oraz nowe procesy i urządzenia*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych Dyrekcja t G – Technologie przemysłowe Jednostka G.4 – Nanonauka i nanotechnologia, EUR 21152PL, Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2007.

[27] Komunikat Komisji, *Ku europejskiej strategii*…, Bruksela, 12.5.2004.

[28] *Nanotechnologie – zastosowania*…, www.portfel.pl.

W produkcji żywności pojęcie nanotechnologii jest rozległe, może bowiem obejmować wykorzystanie nanotechnologii lub nanocząsteczek do produkcji pierwotnej (np. upraw, pasz), przetwarzania produktów rolnych i pakowania żywności[29]. Do wytwarzania nanomateriałów stosuje się techniki tzw. *top down* (redukcja wymiarów cząsteczek) lub *bottom-up* (budowanie nowych struktur z istniejących nanocząsteczek)[30]. Wskazuje się zwłaszcza na możliwe zastosowanie nanotechnologii w kontroli żywności, przy zastosowaniu nanomateriałów, nanobiosensorów, nanobiorobotów, nanobioreceptorów[31].

Z kolei gdy chodzi o pojęcie nanomateriału, według zalecenia Komisji Europejskiej[32] „nanomateriał" rozumiany jest jako „naturalny, powstały przypadkowo lub wytworzony materiał zawierający cząstki w stanie swobodnym lub w formie agregatu bądź aglomeratu, w którym co najmniej 50% lub więcej cząstek w liczbowym rozkładzie wielkości cząstek ma jeden lub więcej wymiarów w zakresie 1 nm – 100 nm. W określonych przypadkach, uzasadnionych względami ochrony środowiska, zdrowia, bezpieczeństwa lub konkurencyjności, zamiast wartości progowej liczbowego rozkładu wielkości cząstek wynoszącej 50% można przyjąć wartość z zakresu 1-50 % […]"[33]. Należy podkreślić, że wspomniana definicja nanomateriałów zostanie wykorzystana m.in. w procesie legislacyjnym, w przepisach Prawa, dlatego znaczenie tego pojęcia jest istotne z prawnego punktu widzenia.

W szczególności w 2014 r. przywołana definicja ma zostać poddana przeglądowi. Celem Komisji jest bowiem wprowadzenie definicji nanomateriałów w przepisach dotyczących bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych. Szczegółowe przepisy zaś dotyczące nanomateriałów zostały wprowadzone m.in. w odniesieniu do dodatków do żywności, etykietowania żywności oraz materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, o czym niżej.

Gdy chodzi o rozumienie pojęcia nanomateriałów, należy podkreślić, że zdaniem Komisji: „[…] nanomateriały przypominają normalne chemikalia lub substancje pod tym względem, że niektóre z nich mogą być toksyczne, a inne nie", natomiast „ewentualne ryzyko związane jest z kon-

[29] M. Idzikowska et al., op. cit., s. 26 i n.

[30] Ibidem, s. 27.

[31] Ibidem, s. 29. Nanomateriał to m.in. „rurki-chipy oraz nanomembrany o nanoporach i bioselektywnej powierzchni".

[32] Zalecenie Komisji 2011/696/UE, Dz. Urz. UE L 275 z 20 października 2011 r.

[33] Ibidem.

kretnymi nanomateriałami i konkretnymi zastosowaniami"[34]. Komisja dostrzega potrzebę oceny ryzyka indywidualnie, w każdym przypadku z wykorzystaniem stosownych informacji, co jest już stosowane, jednak „wciąż konieczne są dalsze prace nad szczególnymi aspektami tego procesu"[35].

3. Regulacja prawna tzw. nowej żywności

Stosowanie nanomateriałów w produkcji żywności i pasz wymaga zachowania wszelkich wymogów prawnych dotyczących m.in. bezpieczeństwa żywności. Punktem wyjścia ustalenia stanu prawnego jest rozporządzenie nr 178/2002[36]. Jednakże regulacja ta ma charakter ogólny, dlatego konieczne jest sięgnięcie do tych aktów prawnych, które wprost odnoszą się do kwestii nanomateriałów.

Mając na uwadze regulację prawną dotyczącą tzw. nowej żywności[37], należy zauważyć, że możliwe jest wprowadzanie do obrotu nowej żywności lub nowych składników żywności, które dotychczas nie były w znacznym stopniu wykorzystywane do spożycia przez ludzi, a które zaliczają się m.in. do takiej kategorii, jak: żywność i składniki żywności o nowej lub celowo zmodyfikowanej podstawowej strukturze molekularnej lub żywność i składniki żywności poddane procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, w efekcie którego powstają istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników, co z kolei ma wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i poziom niepożądanych substancji[38].

Jak widać, rozporządzenie nr 258/97 nie wprowadza żadnej definicji nanomateriałów, jak też w inny sposób nie odnosi się do kwestii nanotechnologii. Jednak opis kategorii żywności i jej składników powyżej przytoczony wskazuje na to, że rozporządzenie nr 258/97 w zakresie,

---

[34] Komunikat Komisji, *Ku europejskiej strategii*…, Bruksela, 12.5.2004.

[35] Ibidem.

[36] Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 2002, nr 31, poz. 1.

[37] Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE L 1997, nr 43, poz. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 258/97).

[38] Art. 1 § 2 litery b i c rozporządzenia nr 258/97.

w jakim żywność lub jej składniki mają nową lub celowo zmodyfikowaną podstawową strukturę molekularną lub żywność i składniki żywności poddano procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, na skutek którego powstały istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników, może mieć zastosowanie do „nano" nowej żywności[39]. Zdaniem Komisji Europejskiej rozporządzenie nr 258/97 pozwala na zarządzanie ryzykiem związanym z zastosowaniem nanomateriałów i nanotechnologii w składnikach nowej żywności i nanotechnologii – w zakresie technologii produkcji mającej wpływ na żywność, w tym także poprzez reguły etykietowania tej żywności[40].

Ustawodawca ma na względzie zwłaszcza konieczność ochrony zdrowia publicznego. Dlatego nowa żywność i nowe składniki żywności muszą być poddawane jednej kontroli oceniającej ich bezpieczeństwo przeprowadzonej według procedury wspólnotowej, zanim zostaną one wprowadzone do obrotu[41]. Rozporządzenie nr 258/97 ogranicza możliwość wprowadzenia do obrotu nowej żywności i jej składników, gdy produkt stanowi zagrożenie dla konsumenta, wprowadza w błąd konsumenta, bądź różni się w takim stopniu od żywności i składników żywności, które mają zastępować, że ich zwykłe spożycie może być niekorzystne żywieniowo dla konsumenta[42]. W literaturze podkreśla się jednak konieczność zmiany przepisów dotyczących nowej żywności tak, by regulacja ta obejmowała tzw. *nano-novel foods*[43].

4. Regulacja prawna dodatków do żywności

Kolejnym aktem prawnym, w którym występują rozwiązania prawne obejmujące możliwość zastosowania nanomateriałów lub nanotechnologii, jest rozporządzenie nr 1333/2008. Jest to akt prawny, który wprost odnosi się do nanotechnologii.

---

[39] Commission staff working document accompanying document to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committeé regulatory aspects of nanomaterials. Summary of legislation in relation to health, safety and Environment aspects of nanomaterials, regulatory research needs and related measures, {COM(2008) 366 final, Brussels, 17.6.2008 SEC(2008) 2036.

[40] Ibidem, s. 22 i n.

[41] Pkt 2 preambuły rozporządzenia nr 258/97.

[42] Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 258/97.

[43] Zob. bliżej N. Kuraj, op. cit., s. 521 i n.

Dodatki do żywności są substancjami, które w normalnych warunkach nie są spożywane same jako żywność, ale są celowo dodawane do żywności ze względów technologicznych. Według rozporządzenia nr 1333/2008 dodatki mogą znajdować się w obrocie pomiędzy przedsiębiorcami oraz mogą być przeznaczone pod pewnymi warunkami dla konsumenta finalnego (zwłaszcza słodziki). W szczególności w sprawach mogących mieć wpływ na zdrowie publiczne wspomniane rozporządzenie nakazuje przeprowadzenie konsultacji z Europejskim Urzędem ds. Bezpieczeństwa Żywności[44].

Istotną regulacją z punktu widzenia niniejszych rozważań są w szczególności postanowienia rozporządzenia odnoszące się do możliwości dopuszczenia do stosowania dodatków do żywności powstałych przy zastosowaniu nanotechnologii. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1333/2008 dopuszczony dodatek do żywności przygotowywany z wykorzystaniem metod produkcji lub materiałów wyjściowych w zasadniczy sposób różniących się od objętych oceną ryzyka dokonaną przez urząd lub określonych w przyjętych specyfikacjach, musi zostać zgłoszony do oceny przez urząd[45]. Przy czym chodzi m.in. o takie zasadnicze różnice, które występują w przypadku zmiany metody produkcji, w tym zmiany w materiałach wyjściowych lub w wielkości cząsteczek z zastosowaniem nanotechnologii[46].

Postanowienia preambuły korespondują z art. 12 rozporządzenia nr 1333/2008. W myśl bowiem art. 12 rozporządzenia nr 1333/2008, jeżeli dany dodatek do żywności został już umieszczony w wykazie wspólnotowym, a zachodzi znacząca zmiana metod jego produkcji lub materiałów wyjściowych do jego produkcji, lub też następuje zmiana wielkości cząsteczek, np. za pomocą nanotechnologii, dodatek do żywności wytworzony z zastosowaniem tych nowych metod lub materiałów uznaje się za inny dodatek i przed wprowadzeniem go do obrotu wymagane jest dokonanie nowego wpisu do wykazów wspólnotowych lub zmiana specyfikacji[47].

Przywołane rozwiązanie prawne wskazuje wprost, po pierwsze, że możliwe jest, by dany dodatek do żywności powstał przy użyciu nanomateriałów i znajdował się w wykazie wspólnotowym dodatków do żywności. Po drugie, jeśli dodatek do żywności wpisany do unijnego wykazu

---

[44] Zob. pkt 11 preambuły do rozporządzenia nr 1333/2008.
[45] Pkt 13 preambuły do rozporządzenia nr 1333/2008.
[46] Ibidem.
[47] N. Kuraj, op. cit., s. 514 i n.

dodatków powstaje przy zmianie metod produkcji albo materiałów wyjściowych prowadzącej do zmiany wielkości cząsteczek, przypadek taki wymaga przejścia procedury uzyskania wpisu do unijnego wykazu, gdyż ustawodawca uznaje tak powstały dodatek za inny niż wpisany do wykazu[48].

Należy jednak podkreślić, że to na podmiocie wnioskującym o wpis do wykazu dodatku do żywności spoczywają obowiązki przedstawienia szczegółowych informacji do oceny ryzyka[49] – na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim dane dotyczące toksyczności[50], które z punktu widzenia nanotechnologii mogą przesądzać o bezpieczeństwie lub nie danego dodatku.

5. Regulacja materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością

W aktach prawnych regulujących stosowanie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością występują rozwiązania uwzględniające możliwość wykorzystania nanomateriałów lub nanotechnologii[51]. Wszakże w produkcji opakowań nanotechnologia cieszy się rosnącym zainteresowaniem. W myśl rozporządzenia nr 1935/2004 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 organoleptycznych[52].

Materiały i wyroby, w tym także materiały oraz wyroby aktywne i inteligentne, powinny być produkowane zgodnie z dobrą praktyką produkcyjną, tak aby w normalnych lub możliwych do przewidzenia warunkach użytkowania nie dochodziło do migracji ich składników do żywności w ilościach, które mogłyby:

---

[48] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1331/2008 z 16 grudnia 2008 r. ustanawiające jednolitą procedurę wydawania zezwoleń na stosowanie dodatków do żywności, enzymów spożywczych i środków aromatyzujących, Dz. Urz. UE L 2008, nr 354, poz. 1, Lex (dalej jako: rozporządzenie nr 1331/2008).

[49] Zob. bliżej obowiązki wymienione w rozporządzeniu nr 1331/2008.

[50] Por. N. Kuraj, op. cit., s. 526 i n.

[51] Rozporządzenie nr 1935/2006; rozporządzenie nr 10/2011.

[52] Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 1935/2004.

a) stanowić zagrożenie dla zdrowia człowieka lub

b) powodować niemożliwe do przyjęcia zmiany w składzie żywności, lub

c) powodować pogorszenie jej cech organoleptycznych[53].

Jednak aktywne materiały i wyroby mogą powodować zmiany składu lub cech organoleptycznych żywności, pod warunkiem że zmiany te zgodne są z przepisami prawa mającymi zastosowanie do żywności, takimi jak przepisy w sprawie dodatków do żywności. Zatem możliwość wykorzystania nanomateriałów w materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością uzależniona jest od spełnienia m.in. wymogów przepisów rozporządzenia nr 1333/2008 i innych przepisów dotyczących stosowania dodatków do żywności[54].

Rozporządzenie nr 1935/2004 ustanawia procedurę uzyskiwania zezwoleń na zastosowanie danej substancji nieujętej w wykazie, o którym mowa w art. 9 rozporządzenia. Jednakże zezwolenie nie zostanie udzielone, gdy brak będzie odpowiednich i dostatecznych dowodów na to, że materiał lub wyrób końcowy, stosowany zgodnie z warunkami, spełnia wskazane w art. 3 i 4 rozporządzenia wymagania[55].

Z kolei rozporządzenie nr 10/2011 obejmuje wprost sytuację powstawania substancji zbudowanych z nanocząsteczek o wielkości wykazującej właściwości chemiczne i fizyczne różniące się znacznie od substancji zbudowanych z większych cząsteczek, co może powodować właściwości toksykologiczne[56]. Ustawodawca dostrzega potrzebę, również i w tym przypadku, oceny ryzyka poszczególnych stanów tak długo, aż nabędzie dostateczną wiedzę w zakresie nowej technologii.

Zezwolenia wydawane po uprzedniej ocenie ryzyka dotyczącej substancji składających się z cząsteczek normalnej wielkości nie obejmują jednak nanocząsteczek. Dlatego według ustawodawcy nie należy ich obejmować koncepcją bariery funkcjonalnej[57]. Można przypomnieć, że bariera funkcjonalna dzieli żywność i materiał przeznaczony do kontaktu z żywnością. Jest to warstwa w materiałach lub wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością zapobiegająca migracji substancji do żywności.

---

[53] Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1935/2004.

[54] Zob. bliżej N. Kuraj, op. cit., s. 531 i n.

[55] Por. wyrok Sądu (dawniej: Sądu Pierwszej Instancji) z 25 października 2011 r. w sprawie *Microban International i Microban (Europe) v. Komisja Europejska*, T-262/10, Lex.

[56] Pkt 23 preambuły do rozporządzenia nr 10/2011.

[57] Pkt 27 preambuły do rozporządzenia nr 10/2011.

Rozporządzenie nr 10/2011 stanowi, że jako barierę funkcjonalną można wykorzystywać substancje, na których stosowanie nie udzielono zezwolenia, pod warunkiem że spełniają one określone kryteria, a ich migracja pozostaje poniżej określonej granicy wykrywalności[58].

Materiały z tworzyw sztucznych nie mogą uwalniać więcej niż 10 mg substancji na 1 dm^2 powierzchni materiału z tworzywa sztucznego, w przeciwnym razie poziom ten należy traktować jako ogólny limit obojętności materiału z tworzywa sztucznego, limit migracji globalnej[59]. Substancje stosowane w produkcji warstw z tworzyw sztucznych w materiałach i wyrobach z tworzyw sztucznych podlegają limitowi migracji specyficznej określonemu w art. 11 rozporządzenia; limitowi migracji globalnej określonemu w art. 12, ograniczeniom i wymaganiom określonym w kolumnie 10 tabeli 1 w pkt 1 załącznika I, jak też – wymaganiom szczegółowym określonym w pkt 4 załącznika I[60]. Natomiast zgodnie z analizowanym rozporządzeniem substancje w formie nanomateriału mogą być stosowane wyłącznie po ich wyraźnym dopuszczeniu i wskazaniu w wymaganiach zawartych w załączniku I do wspomnianego rozporządzenia[61].

W przypadku materiałów i wyrobów wielowarstwowych z tworzyw sztucznych substancje niewymienione w unijnym wykazie lub wykazie tymczasowym nie mogą należeć do kategorii substancji zaklasyfikowanych jako substancje o działaniu „mutagennym", „rakotwórczym" lub „szkodliwym na rozrodczość" zgodnie z kryteriami określonymi w sekcjach 3.5, 3.6 i 3.7 załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008(17) oraz do substancji w postaci nanomateriału[62]. Analogiczne rozwiązanie w stosunku do przytoczonego, ustawodawca przyjął w zakresie wielomateriałowych wielowarstwowych materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych[63].

Nie ulega wątpliwości, że wyżej analizowane rozporządzenia uwzględniają konieczność oceny ryzyka oraz zarządzanie ryzykiem w zakresie nanocząsteczek mogących znaleźć zastosowanie w produkcji wyrobów i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością[64].

---

[58] Ibidem.
[59] Pkt 25 preambuły do rozporządzenia nr 10/2011.
[60] Art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 10/2011.
[61] Art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 10/2011.
[62] Art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 10/2011.
[63] Art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 10/2011.
[64] Zob. bliżej N. Kuraj, op. cit., s. 531 i n.

6. Regulacja prawna suplementów żywnościowych

Prawna regulacja suplementów diety – dyrektywa nr 2002/46/EC[65], implementowana w Polsce ustawą z 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia[66], nie uwzględnia możliwości wykorzystania nanocząsteczek w składzie suplementów diety[67] ani ich nie wyklucza. Suplementy żywnościowe są środkami spożywczymi, których celem jest uzupełnienie normalnej diety i które są skoncentrowanym źródłem substancji odżywczych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub fizjologiczny w różnej postaci, np.: pojedynczych lub złożonych, dawek, kapsułek, pastylek, tabletek, pigułek, saszetek z proszkiem, ampułek z płynem, butelek z kroplomierzem do przyjmowania w niewielkich odmierzanych ilościach jednostkowych[68]. Substancje odżywcze to minerały i witaminy.

Komisja Europejska dostrzega potrzebę oceny ryzyka zastosowania „nanoform" w zakresie witamin i minerałów, które mogą znaleźć się na listach substancji dopuszczonych do stosowania zgodnie z załącznikami do dyrektywy nr 2002/46/WE, a wręcz i zmiany wspomnianej dyrektywy, czy wprowadzenia zakazu dla stosowania substancji mogących stanowić zagrożenie dla konsumentów[69].

7. Regulacja prawna dotycząca substancji chemicznych i ich mieszanin

Substancje chemiczne wykorzystywane jako nanomateriały czy w nanotechnologii muszą spełniać wymogi przepisów o substancjach che-

---

[65] Dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych, Dz. Urz. UE L 2002, nr 183, poz. 51 (dalej jako: dyrektywa nr 2002/46/WE).

[66] Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm. Polska ustawa zawiera określenie „suplementy diety".

[67] Por. rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji, Dz. Urz. UE L 2006, nr 404, poz. 26 (dalej jako: rozporządzenie nr 1925/2006).

[68] Art. 2 dyrektywy nr 2002/46/WE.

[69] Commission staff working document accompanying document to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee regulatory aspects of nanomaterials. Summary of legislation in relation to health, safety and environment aspects of nanomaterials, regulatory research needs and related measures, {COM(2008) 366 final, Brussels, 17.6.2008 SEC (2008) 2036, s. 25.

micznych i ich mieszaninach. Chodzi zwłaszcza o przepisy rozporządzeń zwanych REACH (*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*)[70] oraz CLP (*Classification, Labelling, Packaging*)[71].

Należy jednak wskazać, że wspomniane przepisy będą miały zastosowanie do wszystkich substancji i mieszanin, z wyjątkiem przypadków, w których bardziej szczegółowe przepisy dotyczące klasyfikacji i oznakowania zostały określone w innych unijnych aktach prawnych, jak np. rozporządzenie nr 178/2002[72]. We wskazanym zakresie rozporządzenie nr 178/2002 reguluje przedmiotową materię w sposób ogólnikowy, co powoduje konieczność oceny ryzyka każdego przypadku (nanoproduktu) związanego z nanotechnologią. Wskazuje się, że szczególne wymogi dotyczące oceny ryzyka winny określać akty prawne regulujące daną materię, np. przepisy o materiałach i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością[73].

W szczególności w zakresie klasyfikacji substancji ustawodawca obciąża producentów, importerów lub dalszych użytkowników substancji lub mieszaniny obowiązkiem określenia wszystkich istotnych dostępnych mu informacji na temat zagrożeń stwarzanych przez daną substancję lub mieszaninę i ocenić ich jakość, przy uwzględnieniu wcześniejsze danych dotyczących ludzi, badań epidemiologicznych narażonych populacji, danych i badań klinicznych skutków działania w odniesieniu do narażenia przypadkowego oraz w miejscu pracy[74]. Jednak wymienione podmioty nie powinny być zobowiązane do generowania nowych danych toksykologicznych lub ekotoksykologicznych dla celów klasyfikacji[75].

---

[70] Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 396 z 30 grudnia 2006 r., s. 1, ze zm.; dalej jako: „rozporządzenie nr 1907/2006" lub „REACH").

[71] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz. Urz. UE L 353 z 31 grudnia 2008 r., s. 1; dalej jako: „rozporządzenie nr 1272/2008" lub „CLP").

[72] Pkt 11 preambuły do rozporządzenia nr 1272/2008.

[73] Zob. bliżej N. Kuraj, op. cit., s. 535 i n.

[74] Pkt 20 preambuły do rozporządzenia nr 1272/2008.

[75] Ibidem.

Tak określone podejście ustawodawcy wskazuje, że rozporządzenia CLP oraz REACH nie uwzględniają na odpowiednim poziomie ryzyka związanego z zastosowaniem nanotechnologii, które i tak trudno jest oszacować. Przepisom tym zarzuca się, że brakuje w nich określenia metody badania zagrożeń czy określenia dopuszczalnych poziomów emisji ze spalania choćby dla nanorurek węglowych[76]. Wreszcie, tonaż, od którego uzależniona jest ocena ryzyka (10 ton na rok)[77], oraz zwartość wagowa substancji w wyrobach (2% wagi), nie przystają do realiów, w jakich stosować można nanotechnologie[78].

Należy mieć na uwadze, że każdy producent lub importer polimeru przedkłada Europejskiej Agencji Chemikaliów „dokumenty rejestracyjne jednego lub większej liczby monomerów lub innych substancji, które nie zostały wcześniej zarejestrowane przez jednego z uczestników stanowiących poprzedzające go ogniwa łańcucha dostaw, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

a) polimer ten zawiera co najmniej 2% wagi takich monomerów lub innych substancji w formie jednostek monomeru i substancji związanych chemicznie;

b) całkowita ilość takich monomerów lub innych substancji wynosi co najmniej 1 tonę rocznie”[79].

Tymczasem w pojęciu substancji, jak się wydaje, mieszczą się nanomateriały. Substancja oznacza bowiem pierwiastek chemiczny lub jego związki w stanie, w jakim występują w przyrodzie lub zostają uzyskane za pomocą procesu produkcyjnego, z wszelkimi dodatkami wymaganymi do zachowania ich trwałości oraz wszelkimi zanieczyszczeniami powstałymi w wyniku zastosowanego procesu, wyłączając rozpuszczalniki, które można oddzielić bez wpływu na stabilność i skład substancji[80]. To samo można powiedzieć o mieszaninach[81].

Na koniec warto zauważyć, że Komisja, stwierdza, że „według stanu na luty 2012 r. w siedmiu dokumentach rejestracyjnych dotyczących substancji i 18 zgłoszeniach CLP jako postać danej substancji wybrano w nieobowiązkowym polu »nanomateriał«, a nadto stwierdzono dodatkowe

---

[76] M. Idzikowska et al., op. cit., s. 29.
[77] Art. 6 ust. 1 rozporządzenia REACH.
[78] Ibidem.
[79] Art. 6 ust. 2 rozporządzenia REACH.
[80] Art. 3 pkt 1 rozporządzenia REACH.
[81] Por. art. 3 pkt 2 rozporządzenia REACH.

substancje posiadające »nanopostacie«"[82]. Jednak ogólnikowość regulacji REACH (załączników) powoduje, że ocena bezpieczeństwa jest zróżnicowana w odniesieniu do poszczególnych substancji lub mieszanin.

8. Regulacja dotycząca informowania konsumentów o żywności

Należy wskazać, że najdalej idącą regulacją prawną uwzględniającą kwestie stosowania nanomateriałów jest rozporządzenie nr 1169/2011[83]. Wśród zasad informowania konsumentów, które reguluje wspomniany akt prawny, ustawodawca nakazuje informowanie o obecności wytworzonych nanomateriałów w żywności. Zgodnie z art. 18 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia nr 1169/2011 wszelkie składniki obecne w postaci wytworzonych nanomateriałów muszą być wyraźnie wskazane w wykazie składników. Po nazwie tych składników umieszcza się w nawiasach wyraz „nano", zgodnie z załącznikiem VII.

Natomiast „Komisja, w drodze aktów delegowanych zgodnie z art. 51, dopasowuje i dostosowuje definicję wytworzonych nanomateriałów, o której mowa w art. 2 ust. 2 lit. t), do postępu technicznego i naukowego lub do definicji uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym"[84]. Nadto ustawodawca dostrzega, że żywność zawierająca wytworzone nanomateriały lub składająca się z nich może być nową żywnością[85].

Co najistotniejsze, rozporządzenie nr 1169/2011 wprowadza definicję legalną nanomateriału wytworzonego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. t, „wytworzony nanomateriał oznacza każdy celowo wytworzony materiał, którego jeden lub więcej wymiarów jest rzędu 100 nm lub mniej lub który składa się z odrębnych elementów funkcjonalnych, wewnątrz lub na powierzchni, z których wiele ma jeden lub więcej wymiarów rzędu 100 nm lub mniej, włączając struktury, aglomeraty lub agregaty, które mogą mieć wielkość powyżej 100 nm, ale zachowują właściwości charakterystyczne nanoskali". Przy czym „właściwości charakterystyczne nanoskali obejmują właściwości związane z określoną rozległą powierzchnią rozpatrywa-

[82] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Drugi przegląd regulacyjny poświęcony nanomateriałom, Bruksela 3.10.2012 COM.

[83] Rozporządzenie nr 1169/2011.

[84] Art. 18 ust. 5 rozporządzenia nr 1169/2011.

[85] Zob. pkt 25 preambuły do rozporządzenia nr 1169/2011.

nych materiałów; lub szczególne właściwości fizyczno-chemiczne różniące się od właściwości tego samego materiału występującego w innej postaci niż nanomateriał".

Reasumując, powyższy akt prawny potwierdza, że stosowanie nanomateriałów wytworzonych w produkcji żywności jest nieuniknione i sprawą przyszłości pozostaje to, w jakim stopniu nanotechnologia zdominuje branżę spożywczą.

9. Podsumowanie

Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania kilku wniosków końcowych. Regulacja prawna poddana w wybranych aspektach analizie w niniejszym artykule pokazuje, że ustawodawca co do zasady uwzględnia potrzebę oceny ryzyka związanego z nanotechnologią, choć w poszczególnych przypadkach – w różnym zakresie i stopniu szczegółowości. W szczególności stwierdzić należy, że regulacja prawna jest fragmentaryczna i nie zawsze w sposób wyczerpujący zapewnia właściwą ocenę ryzyka.

Najbardziej przystosowanym do omawianych nowinek technologicznych wydaje się rozporządzenie nr 1169/2011, które zawiera szczegółową definicję nanomateriałów. Z punktu widzenia obowiązków informowania konsumentów o występowaniu w składnikach żywności nanocząsteczek, przyjęte rozwiązania prawne można ocenić jako satysfakcjonujące. Zauważyć jednak trzeba, że przeciętny konsument, nawet jeśli jego wzorzec bywa odnoszony do wysokich standardów, może nie mieć wystarczającej wiedzy o właściwościach nanoskładników.

Kwestie związane z ewentualnym ryzykiem płynącym z nanotechnologii zostały także uwzględnione w innych aktach prawnych, zwłaszcza w rozporządzeniu nr 10/2011, czy 1935/2004, jak również w przepisach dotyczących dodatków do żywności. Brakuje ewentualnych rozwiązań prawnych w omawianym zakresie w odniesieniu do suplementów diety, a w literaturze podkreśla się konieczność nowelizacji przepisów rozporządzenia nr 258/97.

Z kolei w rozporządzeniach REACH i CLP, jak się wydaje, brakuje szczegółowych rozwiązań prawnych regulujących ocenę bezpieczeństwa nanocząsteczek w substancjach, czy mieszaninach. Jak pokazują przykłady z praktyki wskazywane przez Komisję Europejską, kwestia ta nie jest bezprzedmiotowa.

Przede wszystkim jednak należy zauważyć, że granice prawa żywnościowego ulegają przesunięciu daleko poza ramy produkcji żywności i wkraczają w obszar przepisów o chemikaliach. Przyczyną tego zdaje się ciągły postęp w nowych technologiach, innowacyjności, które zdominowały już niemal wszystkie dziedziny życia społecznego, w tym branżę spożywczą. Nieunikniony wydaje się ich dalszy rozwój. Wymaga to od ustawodawcy ciągłej atencji i podejmowania prób wyprzedzania nauki w regulacjach prawnych w takiej mierze, w jakiej to możliwe. Choć jak widać, ustawodawca często nie nadąża za rozwojem nauki.

Zważywszy jednak na nadal niezidentyfikowane w pełni ryzyko dla człowieka i środowiska związane z nanotechnologią i ogromne trudności w jego odpowiednim uchwyceniu w przepisach regulujących jego ocenę, czy bezpieczeństwo, zasadny wydaje się postulat opracowania kwestii dotyczących nanotechnologii, nanomateriałów w jednym akcie prawnym[86], przynajmniej w zakresie wspólnych zasad ich stosowania w sektorze produkcji żywności, czy ich badań, z odesłaniem do szczegółowych rozwiązań dotyczących danej materii. Mogłoby to wyeliminować nieład panujący w poszczególnych aktach prawnych regulujących przedmiotowe zagadnienia.

LEGAL ASPECTS OF USING NANOTECHNOLOGY IN THE PRODUCTION OF FOOD AND FOOD CONTACT MATERIALS

Summary

This paper discusses selected legal aspects of nanotechnology in the production of food and materials intended to come in contact with food, and analyses statutory regulations on potential risk assessment in the event of using nanotechnology in new foods and materials for contact with food, and acts regulating chemical substances and their mixtures. It seems that Regulation No 1169/2011 which contains a detailed definition of nanomaterials is the most suited for reference when the above issues are discussed. From the point of view of the obligation of informing customers of the presence of nanoparticles in food, the solutions of the Regulation are satisfactory. The paper ends with a conclusion that the existing regulation accounts for the need to assess the possible risk of using nanotechnology, although the scope and level of detail of its assessment is not uniform.

[86] Por. E. Lockard, Propozycja nowej ustawy regulującej nanotechnologię, http://www.nanonet.pl/index.php/nanobiznes/nanoryzyka/2423-propozycja-nowej-ustawy-regulujcej-nanotechnologi. W Stanach Zjednoczonych powstał projekt ustawy regulującej kwestie dotyczące nanotechnologii („Nano Act") w celu promocji i nadzoru nad tą dziedziną.

ASPETTI GIURIDICI DELLA NANOTECNOLOGIA NELLA PRODUZIONE DI ALIMENTI E MATERIALI DESTINATI A VENIRE A CONTATTO CON GLI ALIMENTI

Riassunto

L'oggetto delle considerazioni sono aspetti giuridici della nanotecnologia scelti nella produzione di alimenti e materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti. All'analisi sono stati sottoposti alcuni aspetti giuridici relativi alla valutazione del potenziale rischio dell'utilizzo di nanomateriali per i nuovi alimenti, materiali e prodotti desitinati a venire a contatto con gli alimenti, oppure per la regolazione riguardante le sostanze chimiche e le loro miscele. Il più adatto alle innovazioni tecnologiche in oggetto sembra il regolamento n. 1169/2011, il quale contiene una dettagliata definizione di nanomateriali. Dal punto di vista degli obblighi informativi nei confronti dei consumatori circa la presenza di nano-particelle negli ingredienti alimentari, le soluzioni giuridiche adottate possono ritenersi soddisfacenti. A parere dell'autrice, il legislatore, in linea di principio, tiene conto della necessità di valutare il rischio legato alla nanotecnologia, anche se nei singoli casi – a vari livelli e gradi di specificazione.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (13) – 2013

MICHAŁ TREMPAŁA

Odpowiedzialność za wprowadzanie konsumentów w błąd przez sugerowanie szczególnych właściwości żywności

1. Wstęp

Przy formułowania informacji o środkach spożywczych wymagany jest określony standard staranności[1]. Oznakowanie traktowane jest bowiem jako źródło wiążących, publicznych zapewnień o ich cechach i właściwościach[2]. Informacje kształtuje producent, jednak jego swoboda w tym zakresie jest ograniczona[3]. Przekazywane informacje muszą być rzetelne.

---

[1] Można zaryzykować tezę, że w przypadku handlu żywnością wymagana jest pewna „ostrożność zawodowa". Należy ją rozumieć jako zachowanie właściwych aktów przezorności. Od przedsiębiorcy można bowiem wymagać odpowiedniej wiedzy czy umiejętności praktycznych w dziedzinie działalności, jaką wykonuje, a także rzetelności i zdolności przewidywania. Nie oznacza to podwyższenia stopnia wymaganej staranności, a jedynie dostosowanie do pewnej „swoistości" rynku żywności. Na temat należytej staranność przedsiębiorcy wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne. Zob. chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 18 maja 2010 r., III SA/Wr 768/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 12 grudnia 2013 r., III SA/Kr 527/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 listopada 2013 r., I SA/Po 311/13.

[2] Por. G. Krasnowska, A. Salejda, *Ocena wiedzy konsumentów na temat znakowania żywności*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość" 2011, nr 1, s. 173 i n.

[3] Jedną z funkcji administracji publicznej jest nadzór nad korzystaniem przez przedsiębiorcę z wolności gospodarczej. Jego istotą jest połączenie kontroli wykonania obowiązków ustawowych przez przedsiębiorcę z możliwością władczego ich konkretyzowania. Na ten temat por. H. Gronkiewicz-Waltz (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2011, s. 214 i n.

Jednym z celów prawa żywnościowego jest ochrona ekonomicznych interesów konsumentów[4]. Działania legislacyjne mają za zadanie zapewnić warunki do świadomego podejmowania decyzji związanych z zakupem żywności. Opierają się one na dwóch założeniach. Po pierwsze wiążą się z wyznaczeniem zakresu informacji, których udostępnienie konsumentom jest obligatoryjne (tzw. pozytywny obowiązek informacyjny przedsiębiorców).

Po drugie łączą się z zakazem stosowania praktyk wprowadzających konsumentów w błąd (tzw. negatywna wolność informacji, zakaz dezinformowania)[5]. Nabywca działający pod wpływem błędu niewłaściwie ocenia wartość produktu, a przez to dokonuje negatywnej selekcji żywności[6].

Zagadnienie wprowadzania konsumentów w błąd poprzez udzielanie fałszywych informacji o produkcie zostało poddane w literaturze obszernym badaniom, szczególnie na gruncie regulacji o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym[7]. Niemniej jednak także posługiwanie się informacją prawdziwą może prowadzić w efekcie do konfuzji[8]. Skutki

---

[4] Zob. art. 8 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 2002, nr 31, s. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 178/2002). 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.

[5] E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999, s. 151.

[6] Negatywna selekcja występuje, gdy jedna ze stron przy podejmowaniu decyzji o związaniu się daną umową wykorzystuje dostępną tylko jej informację, druga strona zaś – wobec braku odpowiednich informacji – nie potrafi właściwie ocenić, czy transakcja będzie dla niej korzystna. W efekcie takie działanie powoduje nabycie produktów niezgodnych z oczekiwaniami. Więcej na ten temat por. P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 54.

[7] Na ten temat m.in. A. Michalak, *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008; M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008; E. Rutkowska-Tomaszewska, *Nieuczciwe praktyki na rynku bankowych usług konsumenckich*, Warszawa 2011; R. Stefanicki, *Nieuczciwe praktyki handlowe w świetle prawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; idem, *Ochrona konsumenta przed nieuczciwymi praktykami handlowymi w świetle dyrektywy 2005/29*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2006, nr 10; idem, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, Warszawa 2009; E. Nowińska (red.), *Nieuczciwe praktyki rynkowe: ocena regulacji*, Kraków 1012.

[8] W języku prawniczym termin ten oznacza pomyłkę lub bycie w błędzie. Wykorzystywany jest przy omawianiu zagadnień związanych ze zwalczaniem nieuczciwej konkurencji, ochrony konsumentów, ochrony znaków towarowych lub prawa własności przemysłowej.

w obu przypadkach są jednakowe. Ta druga sytuacja ma miejsce, gdy ze względu na dobór informacji, ich zestawienie lub sposób wyrażenia (przedstawienia) określonych treści dochodzi do mylnego wyobrażenia o cechach produktu[9].

Szczególnym przykładem wprowadzania w błąd jest sugerowanie, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, w przypadku gdy wszystkie podobne mają takie same. Informacje te są prawdziwe, jednak ze względu na kontekst, w jakim występują – nielegalne. Ustawowa regulacja, w zakresie krajowego prawa żywnościowego, dotycząca takiego wprowadzania konsumentów w błąd budzi wątpliwości. Celem artykułu jest ocena obowiązujących przepisów i rozstrzygnięcie sygnalizowanych niejasności, szczególnie w aspekcie stosowania sankcji.

2. Obowiązek rzetelnego znakowania produktów w prawie żywnościowym

Obowiązek udzielania informacji o oferowanej żywności (obowiązek oznakowania) ciąży na producencie oraz, w przypadku towarów nieopakowanych, na sprzedawcy. Wynika on nie tylko z ogólnych zasad lojalnego kontraktowania. Sformułowany został wprost w ustawach: o bezpieczeństwie żywności i żywienia[10] oraz o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[11].

Oznakowanie środka spożywczego obejmuje wszelkie informacje w postaci napisów i innych oznaczeń umieszczone na opakowaniu, etykiecie, obwolucie, ulotce, zawieszce oraz w dokumentach, które są dołączone lub odnoszą się do niego[12]. Zawiera dane dotyczące zarówno produktu, jak i producenta. Obligatoryjne, które wynikają z przepisów szczególnych

---

Zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 stycznia 2007 r., II GSK 200/06), Lex, nr 288177; wyroki Sądu Najwyższego: z 22 lutego 2007 r., III CSK 300/06, OSNC 2008/1, poz. 11; z 27 października 2004 r., III CK 410/03, OSNC 2005/10, poz. 179; z 17 czerwca 2004 r., V CK 550/03, „Monitor Prawniczy" 2004, nr 14, s. 631; z 28 października 1998 r., II CKN 25/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 80; z 14 marca 2008 r., IV CSK 445/07, Lex, nr 490430.

[9] Por. R. Stefanicki, *Prawo uczciwej konkurencji a ochrona konsumentów w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, „Studia Prawa Prywatnego" 2011, nr 2, s. 52.

[10] Zob. art. 45 ust. 1 ustawy z 25 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).

[11] Zob. art. 6 ust. 1 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.jedn.: Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 ze zm. (dalej jako: ustawa o jakości handlowej).

[12] Zob. art. 45 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

prawa żywnościowego, a także dodatkowe, dobrowolne, o charakterze promocyjnym, marketingowym. Kwestią nie pozostaje jednak ilość informacji, lecz ich odpowiedni dobór[13]. Nadmiar treści prowadzi bowiem do powstania „szumu informacyjnego" i zmusza konsumentów do wyodrębnienia informacji relewantnych[14]. Problemem staje się wówczas identyfikacja tych istotnych, a także ich przetworzenie w celu wykorzystania.

Przy ocenie „wartości" informacji najbardziej odpowiednim miernikiem jest ich rzetelność, oceniana z punktu widzenia odbiorcy. Kryterium prawdziwości jest bowiem ważnym, ale nie jedynym i wystarczającym. Nawet obiektywnie prawdziwe informacje mogą być nierzetelne, gdy mylą odbiorcę. Rzetelny przekaz to zestaw prawdziwych informacji podanych w sposób zgodny z prawem, odpowiadający wymaganiom, precyzyjny i poprawny. Dopiero taki standard komunikacji odpowiada wymogom prawa żywnościowego. Obowiązek znakowania środków spożywczych w sposób rzetelny oznacza przede wszystkim zakaz stosowania praktyk, które mogą wprowadzać konsumentów w błąd.

3. Oznakowanie wprowadzające w błąd w prawie żywnościowym

Prawo żywnościowe nie definiuje pojęcia „wprowadzanie w błąd". Kierując się wykładnią systemową, aby je wyjaśnić, sięgnąć można do ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, która także ma na celu ochronę interesów konsumentów[15]. Zgodnie z tą ustawą wprowadzenie w błąd skutkuje powstaniem mylnych wyobrażeń o produkcie, co w konsekwencji skłania konsumenta do nabycia produktu, którego w innych okolicznościach (gdyby wiedział o rzeczywistym charakterze produktu) by nie nabył[16]. Dane oznaczenie, by mogło zostać tak zakwalifikowane, nie musi wprowadzać w błąd faktycznie, wystarczy jedynie, że powstanie takie ryzyko (potencjalna możliwość)[17].

---

[13] Zob. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 22 lipca 2009 r., XVNN Ama 26/09, Dz. Urz. Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2009, nr 4, poz. 32, s. 143.

[14] Por. P. Mikłaszewicz, op. cit., s. 33.

[15] Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz. U. 2007, Nr 171, poz. 1206 ze zm.

[16] Zob. art. 5 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

[17] O potencjalnej możliwości wprowadzanie w błąd traktuje wprost definicja nieuczciwych praktyk rynkowych zawarta w art. 6 ust. 1 dyrektywy nr 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych

Źródłem błędu mogą być przekazy obiektywnie nieprawdziwe (fałszywe, sfabrykowane), jak również zawierające prawdziwe informacje, jednak ujęte w sposób mogący powodować pomyłki (wieloznaczne, niepełne, oczywiste)[18]. Także pominięcie informacji, których obowiązek podania wynika z przepisów szczególnych, skutkuje powstaniem fałszywego obrazu produktu (wprowadzenie w błąd przez zaniechanie).

Każda z wymienionych praktyk prowadzić może w efekcie do konfuzji. Prawnie relewantne stają się natomiast tylko te, które mają zdolność wpływania na decyzję konsumenta[19]. Teza ta nie jest jednak przyjmowana powszechnie[20].

Wprowadzające w błąd mogą być wszelkie elementy przekazu dotyczące zarówno samego środka spożywczego, jak i przedsiębiorcy. Do pierwszej grupy należą m.in. informacje związane ze składem, ilością, trwałością, pochodzeniem geograficznym lub handlowym, jakością, sposobem wykonania, składnikami, przydatnością, możliwościami i spodziewanymi wynikami zastosowania produktu, testami i wynikami badań, kontrolami przeprowadzanymi na produkcie, a także ryzykiem i korzyściami z nim związanymi. Do grupy informacji dotyczących przedsiębiorcy zaliczyć można te, które opisują jego status, innowacyjność, posiadane zezwolenia, czy też wyróżnienia. Obie listy mają charakter otwarty.

Należy jednak zaznaczyć, że przedmiotem oceny mogą być jedynie oznaczenia „informujące", a więc takie stwierdzenia lub wypowiedzi, które są obiektywnie sprawdzalne. Nie należą do nich wypowiedzi mające charakter wyłącznie oceny (np. podkreślające walory smakowe produktu).

Oceny mylącego charakteru oznaczenia należy dokonać za pomocą metody normatywnej i kierować się modelem przeciętnego konsumenta[21].

---

przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych"), Dz. Urz. UE L 2005, nr 149, s. 22.

[18] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 września 2010 r., I SA/Wa 901/10.

[19] Błąd musi mieć charakter istotny, co oznacza, że dany przekaz musi mieć zdolność do kierowania zrachowaniami rynkowymi konsumentów. Jeżeli dany przekaz jest mylący, ale nie ma wpływu na decyzję w kwestii nabycia produktu, to okoliczność ta nie powinna być kwalifikowana jako wprowadzająca w błąd. Więcej na ten temat por. J. Szwaja, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz,* Warszawa 2013.

[20] Por. E. Łętowska, op. cit., s. 165.

[21] Nie wyklucza to możliwości zastosowania innych metod, np. empirycznych (dowodu z badań opinii publicznej, opinii biegłego). Skorzystanie z nich może mieć miejsce w sytuacji

Ostatecznie to jego „horyzont poznawczy" jest podstawą kwalifikacji prawnej[22]. Przeciętny konsument jest osobą uważną i racjonalną, która potrafi wykorzystać posiadany zasób informacji do samodzielnej analizy adresowanych do niego przekazów rynkowych[23]. Nie upoważnia to jednak producenta do stosowania oznaczeń, które wprowadzają w błąd[24].

Model ten jest wygodnym narzędziem prawnym, pamiętać jednak należy, że ma charakter względny. Biorąc pod uwagę kategorię produktów i warunki, w jakich są wprowadzane do obrotu, niezbędne jest jego odpowiednie modyfikowanie[25]. Żywność pozyskiwana jest codziennie i wykorzystywana na bieżąco. Większość decyzji dotyczących nabycia środków spożywczych ma charakter rutynowy, podejmowana jest pod wpływem emocji[26]. Model przeciętnego konsumenta żywności powinien uwzględniać te różnice.

4. Wprowadzanie w błąd przez sugerowanie szczególnych właściwości środka spożywczego

Szczególnym przykładem wprowadzania w błąd jest sugerowanie wyjątkowych właściwości środka spożywczego, który w zasadzie nie różni się od podobnych[27]. W europejskim prawie żywnościowym zakaz takiego

---

szczególnych trudności w ocenie mylącego charakteru danego oznaczenia. Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 16 lipca 1998 r. w sprawie C-210/96, Zb. Orz. 1998, s. I03183.

[22] Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 14 marca 1991 r., OSP 1991, poz. 281 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 6 listopada 1996 r., „Prawo Gospodarcze" 1997, nr 6, s. 38.

[23] Charakterystyki przeciętnego konsumenta dokonał m.in. Sąd Najwyższy w wyrokach z 11 lipca 2002 r., I CKN 1319/2000, OSP 2003, nr 4, poz. 54, czy też z 2 października 2007 r., II CSK 289/2007, OSNC 2008, nr 12, poz. 14. Więcej na ten temat por. A. Tischner, *Model przeciętnego konsumenta w prawie europejskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2006, z. 1, s. 199 i n.

[24] Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2008 r., II GSK 543/08, Lex, nr 515977, także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2008 r., VI SA/Wa 1774/07, Lex, nr 463877.

[25] Zob. m.in. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 22 czerwca 1999 r. w sprawie C-342/97, Zb. Orz. 1999, s I-03819; wyrok Sądu Najwyższego z 23 kwietnia 2008 r., III CSK 377/07, OSNC 2009, nr 6, poz. 88.

[26] Na temat zachowań nabywców żywności por. m.in. P. Łukasik, *Marketing w handlu detalicznym produktami spożywczymi. Wybrane aspekty zachowań nabywców*, Lublin 2008; I. Ozimek, K. Gutowska, *Wybrane aspekty zachowań konsumentów na rynku żywności. Kryteria zróżnicowania*, Warszawa 2005.

[27] Zob. art. 46 ust.1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

postępowania funkcjonuje ponad trzydzieści pięć lat[28]. W Polsce ponad dwanaście lat[29]. „Osobliwość" tej praktyki wynika z faktu, że błąd wywołują obiektywnie prawdziwe informacje o produkcie.

Wprowadzanie w błąd polega na niezgodnym z prawem akcentowaniu cech lub właściwości, które wynikają z samego charakteru produktu (obecne są we wszystkich produktach tego rodzaju, mają charakter „wrodzony", niezależny od producenta) bądź są konsekwencją wymagań normatywnych właściwych dla danej kategorii produktów (prawnych wymogów dotyczących składu, metod produkcji, właściwości itp.). W literaturze prawniczej dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd, informacje te definiuje się jako „przekazy z oczywistościami"[30]. Określenie to wydaje się odpowiednie także w przypadku znakowania produktów.

Zaznaczyć przy tym należy, że wprowadzenie w błąd za pomocą informacji prawdziwej ogranicza się jedynie do aktywnej formy zachowania – działania. Pominięcie informacji, której obowiązek umieszczenia wynika z przepisów szczególnych (wprowadzenie w błąd przez zaniechanie), jest jednoznaczne z wprowadzeniem w błąd co do charakterystyki środka spożywczego, w tym jego właściwości, składu, metod wytwarzania, produkcji itp.[31] Sugerowanie szczególnych właściwości polega na wskazaniu

---

[28] Zob. art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 79/112/EWG Rady z 18 grudnia 1978 r. o harmonizacji przepisów prawa państw członkowskich w zakresie oznakowania, postaci produktów spożywczych i ich reklamowania, Dz. Urz. UE L 1979, nr 33, s. 1; art. 2 ust. 1 lit. 1 dyrektywy 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 2000, nr 109, s. 29, ze zm.; art. 7 ust. 1 lit. c rozporządzenia 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 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 2011, nr 304, s. 18, ze zm. Rozporządzenie obowiązujące od 12 grudnia 2011 r., stosowane będzie od 13 grudnia 2014 r.

[29] Zob. art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. Nr 63, poz. 634).

[30] Tak m.in. R. Skubisz, w: J. Szwaja, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013; A. Wesołowska-Szymecka (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013; A. Malarewicz, *Konsument a reklama. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009.

[31] Zob. art. 46 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o bezpieczeństwie żywności.

informacji wykraczającej poza katalog tych obowiązkowych. Pominięcie zaś informacji fakultatywnej jest prawnie indyferentne.

Akcentowanie wyjątkowych cech środka spożywczego już w samym założeniu odbywa się w opozycji do innych. Takie oznakowanie zawiera aluzję, jakoby dana cecha służyła *a contrario* tylko jednemu produktowi. W wyniku działania tego mechanizmu pozostałe produkty wydają się mniej interesujące, a w niektórych przypadkach – nawet zniechęcające. Z kontekstu wynika bowiem, że są uboższe w cechy pożądane (skoro o nich nie informują), lub posiadają „dyskwalifikujące" właściwości (skoro w innym produkcie podkreśla się ich nieobecność). Tego rodzaju praktyki bazują na braku wiedzy konsumentów, a niejednokrotnie także na strachu. Z drugiej strony odwołują się do treści szczególnie przez nich poszukiwanych[32].

Do najczęściej stosowanych, prawdziwych, ale i oczywistych, informacji o produktach należą zapewnienia:

– o obecności naturalnych kwasów omega-3 w olejach (rzepakowym, sojowym)[33],

– o braku zawartości sztucznych barwników w przypadku soków[34],

– o braku zawartości składników roślinnych, w przypadku przetworów mlecznych (takich jak masło, jogurt, śmietana), czy wskazanie, że w 100% wyprodukowano je z mleka[35],

– o braku zawartości GMO w przypadku jaj, mięsa czy mleka pochodzących od zwierząt karmionych paszami niezawierającymi składników genetycznie modyfikowanych[36],

---

[32] Por. R. Stefanicki, op. cit., s. 193.

[33] W każdym z wymienionych produktów kwasy te występują z racji wykorzystanych do ich produkcji składników. Por. M. Daniewski et al., Skład *kwasów tłuszczowych wybranych olejów jadalnych*, „Roczniki Państwowego Zakładu Higieny" 54, 2003, nr 3, s. 263 i n.

[34] Substancje te są nielegalne. Zob. § 8 pkt 17 rozporządzenie Ministra Zdrowia z 22 listopada 2010 r. w sprawie dozwolonych substancji dodatkowych, Dz. U. Nr 232, poz. 1525 ze zm.

[35] Składniki te są nielegalne. Zob. art. 114 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), (Dz. Urz. UE L 2007, nr 299, s. 1 ze zm.), i definicje zawarte w załączniku XII do tego rozporządzenia.

[36] Transgeniczne DNA oraz białko materiałów paszowych genetycznie modyfikowanych są dokładnie rozkładane w przewodzie pokarmowym zwierząt przez enzymy trawienne, dlatego żadne ślady nie przedostają się do jaj, mięsa czy mleka. Por. opinia Instytutu Zootechniki – Państwowego instytutu Badawczego – zawarta w raporcie z wyników badań wykonanych na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju wsi opublikowanych w 2012 r., www.kipdip.org.pl/article/id/723, 13 grudnia 2013 r.

– o braku zawartości GMO w przypadku produktów rolnictwa ekologicznego[37].

Także uzupełnienie nazwy produktu o określenie – „prawdziwe", „zdrowe" czy „bezpieczne", sugerować może jego wyjątkowe właściwości oraz tworzyć fałszywy obraz nieprawdziwości, szkodliwości czy niebezpieczeństwa związanego z produktami konkurencyjnymi. Podobnie „unikatowość" produktu może być związana z cechami samego producenta. Taką informacją jest m.in. wskazanie, że wdrożył w swoim zakładzie system HACCP[38].

Zakaz eksponowania cech prawdziwych, lecz oczywistych, które właściwe są wszystkim podobnym produktom, uniemożliwia ich wyróżnianie jedynie przez odwołanie się do zabiegów marketingowych. Skutek ten, nawet jeśli niezamierzony, ocenić należy pozytywnie. Środki spożywcze są szczególnym rodzajem dóbr. Wiążą się z podstawowymi potrzebami każdego człowieka i, jak żadne inne produkty, wpływają na jego zdrowie. Ograniczenie swobody w zakresie sposobów ich promowania pozwala na zachowanie względnej przejrzystości na tak nasyconym rynku. W takich warunkach konkurencja opiera się na jakości żywności.

5. Sankcje za wprowadzanie w błąd przez sugerowanie szczególnych właściwości środka spożywczego

Uzasadnienie wprowadzenia norm prawnych sankcjonujących przekazywanie nierzetelnych informacji wiąże się z przekonaniem, że strony, które wiedzą o ich istnieniu, mogą polegać na prawdziwości oświadczeń kontrahenta. Eliminuje to koszty ich weryfikacji[39]. Warunkiem działania tego mechanizmu musi być jednak odpowiedni system sankcji, który zagwarantuje, że wymierzane dolegliwości przewyższą korzyści związane z oszustwem.

W wielu przypadkach sankcja nieważności umowy zawartej pod wpływem błędu czy też sankcje odszkodowawcze nie są dostatecznie zniechę-

---

[37] Składniki te są nielegalne. Zob. art. 4 lit. a pkt 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. UE L 2007, nr 189, s. 1, ze zm.

[38] Jest to prawny obowiązek. Zob. art. 5 ust. 1 rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 2004, nr 139, s. 1, ze zm.

[39] Por. P. Mikłaszewicz, op. cit., s. 32.

cające[40]. Z tego względu szczególną rolę odgrywają sankcje represyjne – w tym kary pieniężne[41]. Niezależnie od instrumentów prawnej reakcji na stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych[42], prawo żywnościowe przewiduje sankcje za wprowadzanie konsumentów w błąd. Wynikają one zarówno z ustawy o bezpieczeństwie żywności, jak i ustawy o jakości handlowej.

Wprowadzanie konsumentów w błąd stanowi w polskim prawie żywnościowym delikt administracyjny. Odpowiedzialność za jego popełnienie wynika z trzech różnych przepisów wspomnianych ustaw[43]. W przypadku wprowadzania w błąd informacją prawdziwą, lecz oczywistą praktyczne zastosowanie ma tylko jeden. Sytuacja ta nie jest jednak efektem przyjętych rozwiązań prawnych, a jedynie konsekwencją błędów ustawodawcy.

Ponadto zamieszczenie przepisów karnych w dwóch ustawach powoduje, że odpowiedzialność w tym zakresie, egzekwują różne organy kontroli żywności, których kompetencje mogą się krzyżować. Rodzi to możliwość zbiegu kar za ten sam czyn, przy czym pamiętać trzeba, że na gruncie odpowiedzialności administracyjnej kwestia ta nie jest rozstrzygalna przez odwołanie do instytucji zbiegu przepisów.

Nieprzestrzeganie wymagań ustawy o bezpieczeństwie żywności w zakresie znakowania środków spożywczych skutkować może wymierzeniem kary pieniężnej przez państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W ramach uchybień podlegających ukaraniu ustawodawca wymienił

---

[40] W takich przypadkach ochrona swobody wyboru i decyzji konsumentów jest rozproszona i zindywidualizowana. Umożliwia tylko samemu wprowadzonemu w błąd uchylenie się od skutków swego oświadczenia woli, i to tylko wówczas, gdy dezinformacja nie dotyczyła sfery motywacji, lecz była objęta treścią czynności prawnej. Ewentualne odszkodowanie otrzymać może tylko w granicach doznanej szkody. Nie obejmie ono natomiast szkody wynikłej z zaniechania dokonania transakcji prawidłowej, zamierzonej i chcianej. Por. E. Łętowska, op. cit., s. 149.

[41] Na temat represyjnego charakteru administracyjnych kar pieniężnych por. m.in. P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 8; 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.

[42] Odpowiedzialność za stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych może przybrać dwie postacie: odpowiedzialność cywilną oraz odpowiedzialność karną. Por. rozdział 3 (odpowiedzialność cywilna) oraz rozdział 4 (przepisy karne) ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

[43] Zob. art. 103 ust. 1 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności, art. 40a ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o jakości handlowej.

m.in. naruszenie zakazu wprowadzania konsumentów w błąd. Nie uczynił przy tym żadnego wyjątku. Wskazana ustawa określa jednak procedury niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności[44]. W tym kontekście znakowanie ma pośrednie znaczenie[45]. Ogranicza się do obowiązku wskazania terminu trwałości produktu oraz informacji, które pozwolą określonej kategorii konsumentów unikać żywności dla nich szkodliwej czy niebezpiecznej (np. zawierającej alergeny). Wzbogacenie komunikatu o informację dodatkową, prawdziwą, lecz oczywistą w żadnym razie nie wpływa na bezpieczeństwo produktu. Zastosowanie sankcji wydaje się zatem wątpliwe. Pomimo iż formalnie możliwe, wymierzenie kary byłoby zupełnie niecelowe. Zatem brak wyłączenia stosowania przepisu w przedstawionej sytuacji traktować należy jako przeoczenie.

Wprowadzanie w błąd przez sugerowanie szczególnych właściwości żywności narusza jedynie ekonomiczny interes konsumentów. Jego ochrona jest podstawowym celem ustawy o jakości handlowej[46]. W przedmiocie znakowania żywności odsyła ona jednak do przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności[47]. Przepis dotyczący wprowadzania w błąd funkcjonuje zatem w identycznym brzmieniu i zakresie. Jego naruszenie może

---

[44] Zob. art. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

[45] Oznakowanie żywności wpływa zarówno na jej bezpieczeństwo, jak i jakość handlową. Redukowanie tej relacji do jednej tylko z tych sfer, choć prezentowane w literaturze prawa żywnościowego, w mojej ocenie nie znajduje uzasadnienia. W pierwszym przypadku korelacja ta ma jednak charakter pośredni, w drugim wynika wprost z samej definicji jakości handlowej. Mimo że definicja bezpieczeństwa żywności (art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy o bezpieczeństwie żywności) pomija aspekt znakowania żywności, na związek z bezpieczeństwem wskazuje m.in. art. 3 ust. 1 rozporządzenia 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 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 2011, nr 304, s. 18.

[46] Na temat celów ustawy o jakości handlowej por. M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 70. Autor wskazuje, że chroni ona jedynie interesy natury ekonomicznej niezwiązane bezpośrednio z bezpieczeństwem żywności. Element ekonomiczny, w aspekcie ochrony konsumentów, stanowi zresztą nierozerwalny składnik definicji tej ochrony, odróżniający ją od ogólnopolitycznego programu ochrony europejskich obywateli (dla których ochroną obejmuje się przede wszystkim życie i zdrowie). Na ten temat por. także M. Dauses, M. Strum, *Prawne podstawy ochrony konsumenta na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 1997, z. 1, s. 35 i n.

[47] Zob. art. 6 ust 2 ustawy o jakości handlowej.

zostać zakwalifikowane jako wprowadzenie do obrotu produktu o niewłaściwej jakości handlowej lub zafałszowanego. W obu przypadkach sankcją są kary pieniężne wymierzane przez wojewódzkiego inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych lub wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej[48].

Stwierdzić jednak należy, że sugerowanie szczególnych właściwości środków spożywczych nie wypełnia znamion fałszowania żywności. Artykuł rolno-spożywczy zafałszowany to produkt, którego skład jest niezgodny z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, albo produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym dotyczące oznakowania, mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości, jeżeli niezgodności te lub zmiany w istotny sposób naruszają interesy konsumentów[49]. W omawianym przypadku modyfikacje w zakresie oznakowania ograniczają się do rozszerzenia przekazu o informację fakultatywną, w dodatku prawdziwą. Takie działanie w żadnym przypadku nie spowoduje ukrycia składu lub właściwości produktu, a tym samym naruszenia interesów konsumentów.

Brak możliwości zastosowania takiej kwalifikacji prawnej przesądza, że jedyną sankcją za wprowadzanie konsumentów w błąd informacją prawdziwą, lecz oczywistą jest kara pieniężna za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego o niewłaściwej jakości handlowej. Żywność nieodpowiadająca jakości handlowej to każda, której oznakowanie jest niezgodne z wymaganiami lub deklaracją zamieszczoną przez producenta w oznakowaniu[50]. Jest to podstawowa forma deliktu. W założeniu powinna być stosowana wobec naruszeń mniejszej wagi niż fałszowanie żywności, które stanowi jego kwalifikowaną postać.

Zasadniczą różnicą jest ograniczenie wielkości sankcji. Maksymalna wysokość kary wynieść może do pięciokrotnej wartości korzyści majątkowej uzyskanej lub która mogłaby zostać uzyskana przez wprowadzenie zakwestionowanych artykułów rolno-spożywczych do obrotu, nie niższej jednak niż 500 zł[51]. Ustalając wysokość kary, organ, który ją nakłada, ma

---

[48] Zob. art. 40a ust. 1 pkt 3 i 4 i ust. 4 ustawy o jakości handlowej.

[49] Zob. art. 3 pkt 10 ustawy o jakości handlowej.

[50] Zob. art. 4 ust. 1 ustawy o jakości handlowej.

[51] Zob. art. 40a ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości handlowej. W przypadku wprowadzenia do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego kara pieniężna wymierzana jest w przedziale od 1000 zł do 10% przychodu osiągniętego przez ukaranego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

obowiązek uwzględnić stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu działającego na rynku spożywczym oraz potencjał przedsiębiorcy (wielkość obrotów, wielkość produkcji zakładu)[52]. W praktyce wymierzenie maksymalnej kary, mimo że w wielu przypadkach zasadne, jest znacznie utrudnione.

W stosunku do przedsiębiorcy popełniającego delikt po raz pierwszy, nawet w przypadku uznania najwyższego stopnia szkodliwości czynu i zakresu naruszenia, jego wyłącznej odpowiedzialności, wymiar sankcji należy odpowiednio zmniejszyć ze względu na uprzednią „niekaralność". Ta „dodatnia" przesłanka wyklucza właściwie możliwość wymierzenia kary najwyższej. Skoro bowiem należy oceniać wcześniejsze postępowanie ukaranego, to dotkliwość reakcji trzeba dostosować do ilości i „jakości" („ciężkości") naruszeń prawa. Wobec tego pierwsze naruszenie należy traktować odpowiednio łagodniej od następnych. Problemem staje się wówczas wyznaczenie granicy, do której należy jeszcze sankcje łagodzić.

Podobnie w „korzystniejszej" pod tym względem sytuacji znajdują się przedsiębiorcy o mniejszym potencjale rynkowym. Granica kary określona została poprzez wielokrotność uzyskanej lub możliwej do uzyskania korzyści majątkowej ze sprzedaży niewłaściwej pod względem jakości handlowej żywności. W praktyce zależy zatem od wielkości zakwestionowanej partii. W przypadku mikro- i małych przedsiębiorców przesłanka dotycząca wielkości ich obrotów czy też produkcji „wymusza" proporcjonalne pomniejszanie sankcji. Takie redukowanie kary prowadzić może do niesprawiedliwości. Sankcja uzależniona od pozycji rynkowej przedsiębiorcy „oszczędza" tych mniejszych. Nawet w przypadku jednakowej wielkości zakwestionowanych partii produktów (jednakowej potencjalnej szkodzie wyrządzonej konsumentom), mniejszy przedsiębiorca otrzyma karę stosunkowo niższą. W tych samych granicach kary dysponuje on bowiem przesłanką łagodzącą, która w dodatku nie jest związana z zarzucanym czynem, a jedynie z jego odmiennym statusem. Rodzi to liczne kontrowersje i jest przedmiotem zarzutów ze strony innych ukaranych.

Pamiętać przy tym należy, że odpowiedzialność za naruszenie prawa żywnościowego ponoszą wszystkie podmioty działające na rynku spożywczym, na etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji[53]. W praktyce na poziomie handlu detalicznego kary pieniężne nie przekraczają kilku

[52] Zob. art. 40a ust. 5 ustawy o jakości handlowej oraz art. 104 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności.

[53] Zob. art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

tysięcy złotych, a często wymierzane są w kwotach minimalnych[54]. Łatwość dostępu do produktów, a także problemy związane z przechowywaniem żywności, powodują, że wielkość partii u sprzedawcy detalicznego jest zwykle bardzo ograniczona. W wielu przypadkach pięciokrotna wartość tych partii nie przekracza nawet 500 zł. Granice sankcji stają się wówczas bardzo „wąskie".

6. Ocena ustawowych regulacji

Ustawa o jakości handlowej została uchwalona w 2000 r.[55] Definicja jakości handlowej nie zmieniła się od tamtej pory. Jej elementem są wymagania wynikające ze sposobu oznakowania produktu[56]. W związku z wejściem w życie ustawy o bezpieczeństwie żywności (a wcześniej także ustawy z 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia[57]) przepisy dotyczące sposobu oznakowania zostały powielone i funkcjonowały „równolegle". Wszystkie z tych ustaw od początku zawierały zakaz takiego formułowania informacji o żywności, który mógłby wprowadzać konsumentów w błąd[58]. Funkcjonował on w niemal identycznym brzmieniu. Taka kolizja istniała ponad siedem lat. Ten sam czyn podlegać mógł podwójnemu ukaraniu, przy czym do czasu wejścia w życie ustawy o bezpieczeństwie żywności obok odpowiedzialności administracyjnej, powodował odpowiedzialność karną (*sensu largo* obejmującą wykroczenia)[59].

W 2008 r. ustawa o jakości handlowej została znowelizowana, a oba akty połączone odesłaniem systemowym[60]. Ustawodawca ostatecznie zde-

---

[54] Zob. chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 listopada 2011 r. w sprawie zaskarżonej decyzji, VI SA/Wa 1811/11 oraz decyzję Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej nr WKŻ.8361.57.2013.J-36.2013 z 30 października 2013 r. (zamieszczona na stronie BIP urzędu), Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej nr 72/ŻG/2013 z 10 września 2013 r. oraz nr 62/ŻG/2013 z 12 sierpnia 2013 r., a także nr 47/ŻG/2013 z 19 czerwca 2013 r. (zamieszczone na stronie BIP urzędu).

[55] Ustawa uchwalona została 21 grudnia 2000 r. weszła w życie 1 stycznia 2003 r.

[56] Zob. art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej.

[57] Ustawa z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz. U. Nr 63, poz. 634. Została ona uchylona wraz z wejściem w życie ustawy o bezpieczeństwie żywności.

[58] Zob. art. 24 ust. 2 ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, a następnie art. 46 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności oraz art. 7 ust. 2 ustawy o jakości handlowej.

[59] Zob. art. 51 ust. 2 pkt 3 ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia.

[60] Zob. art. 6 ust. 2 ustawy o jakości handlowej. Na mocy odesłania definicja oznakowania, zakaz wprowadzania w błąd, sposób określania nazwy produktu, a także forma i sposób oznakowania, funkcjonują w jednakowym brzmieniu.

cydował jednak o pozostawieniu regulacji dotyczącej znakowania żywności, w tym wprowadzania konsumentów w błąd, w ustawie o bezpieczeństwie żywności. Polecił także stosować ją odpowiednio na gruncie jakości handlowej żywności. Trudno odnaleźć w takim postępowaniu racjonalne powody.

Po pierwsze, związek oznakowania ze zdrowotnym interesem konsumentów jest prawdziwy, jednak bardzo ograniczony. W wielu przypadkach jest nawet zupełnie pozorny. Dla przykładu wprowadzanie w błąd przez sposób rozpowszechniania prawdziwych informacji narusza tylko i wyłącznie ekonomiczny interes konsumentów i w żadnym przypadku nie łączy się z bezpieczeństwem żywności. Stanowienie w ustawie o zagadnieniu pozostającym poza sferą celów, jakie ta ma realizować, prowadzi do dezorientacji.

Po drugie, w świetle odrębnych „intencji" obu ustaw wymogi w nich uregulowane powinny być odczytywane i interpretowane w sposób swoisty. Takie postępowanie prowadzić może np. do rozbieżnych efektów wykładni teleologicznej. Różna interpretacja tego samego przepisu budzi natomiast zastrzeżenia.

Ponadto obecna regulacja nie usuwa kolizji i może powodować naruszenie zasady *ne bis in idem*[61]. Odpowiedzialność za wprowadzanie konsumentów w błąd w prawie żywnościowym egzekwują różne organy, których kompetencje krzyżują się. Sytuacja, w której podmiot zostanie ukarany za ten sam czyn, kwalifikowany na podstawie tego samego przepisu, ale przez różne inspekcje jest realna.

Należałoby się zastanowić, czy dalsze funkcjonowanie regulacji dotyczącej wprowadzania konsumentów w błąd w tym kształcie jest zasadne. W moim przekonaniu korzystniejsze byłoby wyczerpujące unormowanie tej kwestii w ustawie o jakości handlowej wraz z ewentualnym odesłaniem do odpowiedniego stosowania w przypadku bezpieczeństwa żywności. Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza w praktyce stosowanie ich wprost, z modyfikacjami, ale także brak zastosowania[62]. Takie roz-

---

[61] Zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych. Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 29 kwietnia 1998 r., K 17/97; z 4 września 2007 r., P 43/06 i z 18 listopada 2010 r., P 29/09.

[62] Odpowiednie stosowanie określonych przepisów w zależności od przedmiotu regulacji prowadzić może do stosowania tych przepisów wprost (w ich bezpośrednim brzmieniu), zastosowania ich z odpowiednimi modyfikacjami w stosunku do regulacji, która ma być

wiązanie pozwoliłoby np. na wyłączenie sankcji za naruszenie przepisu zakazującego wprowadzania w błąd prawdziwą, lecz oczywistą informacją na gruncie ustawy o bezpieczeństwie żywności. Kara ta, choć zupełnie niecelowa, teoretycznie możliwa jest do wymierzenia.

Wprowadzanie konsumentów w błąd w zakresie oznakowania produktu co do zasady kwalifikowane jest jako fałszowanie żywności. Taka ocena wydaje się niemal naturalna wobec praktyk, które w założeniu fałszować mają rzeczywisty obraz produktu. W konsekwencji każde działanie wprowadzające w błąd przynosi ten sam efekt – wywołuje mylne wyobrażenie o produkcie. Z tego też względu nie ma powodu traktować tych sytuacji odmiennie, jedynie ze względu na rodzaj „metody" fałszowania. W praktyce jednak tak się dzieje. Pomimo że „nośnik" dezinformacji (informacja prawdziwa lub nieprawdziwa) nie ma znaczenia, jedynie prezentowanie informacji nieprawdziwych oraz zaniechania w zakresie obowiązku udzielenia informacji można zakwalifikować jako fałszowanie żywności. Wprowadzanie w błąd przez sugerowanie szczególnych właściwości produktu nie wypełnia tych znamion. Ustawodawca, formułując definicję artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego, nie uwzględnił bowiem sytuacji, w której błąd powoduje informacja prawdziwa. Definicję tę uznać należy za niekompletną. Powinna ona zostać poprawiona, bowiem „zmuszanie" do specyficznego traktowanie tego przypadku nie jest postępowaniem racjonalnym. Odpowiednie uzupełnienie definicji umożliwiłoby bardziej adekwatną reakcję na fałszowania żywności, bez względu na jego postać. Mogłaby być ona także skuteczniejsza, ze względu na wymiar sankcji.

Zgodnie z rozporządzeniem nr 178/2002 ustanowione środki i kary mające zastosowanie w przypadku naruszenia norm prawa żywnościowego, powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające[63]. Osiągnięcie tego standardu zależy od organów stosujących prawo. Niemniej jednak obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie odpowiednich warunków i procedur. W przypadku wprowadzania konsumentów w błąd poprzez sugerowanie szczególnych właściwości produktu, organy kontroli dysponują jednym środkiem represji. Osiąganie celów prawa żywnościowego jest wobec tego utrudnione, a na szczeblu handlu detalicznego wręcz nie-

---

odpowiednio zastosowana lub do odmowy zastosowania przepisu z uwagi na określone różnice. Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2000 r., III CZP 41/00 (OSNC 2001, z. 4, poz. 57); postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 grudnia 2013 r., II OZ 1154/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 29 lipca 2010 r., II SA/Gd 166/10.

[63] Zob. art. 17 ust. 2 *in fine* rozporządzenia nr 178/2002.

możliwe. Praktyka wprowadzania konsumentów w błąd przynosi znaczne zyski. Manipulowanie informacjami właściwie nie generuje kosztów. W teorii wymierzenie sankcji w postaci wielokrotności uzyskanej z procederu korzyści powinno pochłonąć profity, a dodatkowo spowodować dolegliwość, która zapewni przestrzeganie prawa.

W praktyce możliwość „skonsumowania" zysków płynących z oszukiwania konsumentów jest bardzo trudna. Prewencyjny wymiar stosowanych kar, jeśli w ogóle możliwy do osiągnięcia, jest niewielki, wobec czego realizacja zaleceń wynikających z europejskiego prawa żywnościowego jest fikcyjna.

7. Zakończenie

Jedną z negatywnych konsekwencji postępu technologicznego jest to, że techniki okłamywania rozwijają się szybciej niż techniki weryfikacji kłamstw[64]. Informacja handlowa jest emanacją, chronionej konstytucyjnie, swobody wypowiedzi przedsiębiorcy[65]. Nie oznacza to bynajmniej, że ma ona charakter absolutny i nie podlega restrykcjom. Podstawowym warunkiem jest jej uczciwość, rozumiana jednak szerzej niż tylko jako zgodność z rzeczywistością[66]. Konsument ma prawo do pełnej i niewprowadzającej w błąd informacji o żywności. Zadaniem prawa żywnościowego jest gwarantowanie tego standardu, m.in. przez system sankcji. Wprowadzenie w błąd zniekształca proces decyzyjny konsumenta oraz naraża go na straty ekonomiczne. W niektórych przypadkach może powodować także niebezpieczeństwo dla zdrowia. Regulacja tego zagadnienia powinna cechować się zatem szczególną starannością. Zabrakło jej polskiemu ustawodawcy.

W przypadku wprowadzania konsumentów w błąd poprzez sugerowanie szczególnych właściwości produktu, pomimo że wszystkie podobne także je posiadają, system polskiego prawa żywnościowego nie daje możliwości skutecznego przeciwdziałania tej praktyce. Obecna sytuacja sprzyja wręcz tej formie manipulowania zachowaniami konsumentów. Pozwala bowiem na uniknięcie dotkliwej kary, mimo zniekształcenia obrazu produktu w takim samym stopniu, jak w przypadku udzielenia fałszywych

---

[64] Na ten temat szerzej E. Łętowska, op. cit., s. 5 i n.

[65] Zob. art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm. Szerzej na ten temat por. E. Łętowska, op. cit., s. 131 i n.

[66] Sama prawdziwość przekazu nie gwarantuje zgodności z prawem. Musi być on jeszcze kompletny, podany w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd.

informacji o nim. Jedyna sankcja – kara pieniężna za wprowadzenie do obrotu żywności o nieodpowiedniej pod względem oznakowania jakości handlowej nie motywuje jej adresatów do postaw legalistycznych[67]. Konieczna jest odpowiednia nowelizacja przepisów i usunięcie popełnionych błędów. Niezbędne jest poprawienie definicji fałszowania żywności. Należy bowiem uwzględnić sytuacje, w której błąd wywołuje informacja prawdziwa podana, ale w nierzetelny sposób.

W przypadku środków spożywczych oprócz ich jakości rzeczywistej istnieje także jakość postrzegana. Obok decyzji racjonalnych konsumenci podejmują częstokroć decyzje irracjonalne. Mają do tego prawo, takie samo jak żądać od prawodawcy stworzenia warunków do ich rozpoznania.

LIABILITY FOR MISLEADING CONSUMERS BY SUGGESTING SPECIFIC PROPERTIES OF FOOD

Summary

There is no efficient measure available in Polish food law which would prevent consumers from being misled by information suggesting that a certain product has specific properties (while all other products of that kind also have them). The present situation when heavy penalties for distorting the picture of a product (to the result similar to that of fraudulent misrepresentation) may be avoided, even seems to encourage such manipulation practices. The only penalty that may be administered is a fine for marketing a product of commercial quality which does not match the description. This sanction, however, is insufficiently severe to act as a deterrent. Therefore it is postulated that the current regulations should be modified to account for situations in which customers are misled by true information but presented unfairly.

LA RESPONSABILITÀ PER AVER INDOTTO I CONSUMATORI IN ERRORE SUGGERENDO PARTICOLARI PROPRIETÀ DEGLI ALIMENTI

Riassunto

Nel caso di indurre i consumatori in errore suggerendo particolari proprietà del prodotto, benché le possiedano tutti i prodotti simili, il sistema polacco del diritto alimentare non consente un'azione efficace contro questa pratica. L'attuale situazione favorisce addirittura

[67] Jest to jedna z funkcji administracyjnych kar pieniężnych. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2007 r., P. 19/2006, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 2.

questa forma di manipolazione del comportamento del consumatore. Essa permette di evitare una pesante punizione, nonostante avvenga la distorsione dell'immagine del prodotto nella misura uguale al riferimento delle informazioni false su di esso. L'unica sanzione – una punizione pecuniaria per aver immesso in circolazione gli alimenti dalla qualità commerciale non conforme all'etichettatura, non è sufficientemente motivante. Risultano necessari gli emendamenti alle regole, tenenti conto delle situazioni in cui l'errore è indotto dall'informazione vera, ma fornita in modo non accurato.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (13) – 2013

ANNA KAPAŁA

Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim

1. Normy higieny żywności są elementem szerszej kategorii bezpieczeństwa żywności. Dotyczą biologicznego bezpieczeństwa środka spożywczego w fazie jego produkcji i przechowywania, a ich adresatem jest bezpośrednio podmiot sektora żywnościowego. Istniały one już przed utworzeniem Wspólnoty Europejskiej, ich rodowód sięga bowiem początków pierwszych społeczności[1].

We Włoszech przepisy w zakresie higieny żywności pojawiły się pod koniec XIX w. Dekret królewski z 3 lutego 1901 r. nr 53[2] poświęcał „higienie napojów i żywności" cały tytuł V i wprowadził regulacje dotyczące różnych aspektów związanych z higieną żywności, takich jak: zakaz sprzedaży lub podawania produktów niezgodnych z przepisami o uboju, normy dotyczące mięsa zwierząt zarażonych określonymi chorobami, nadzór sanitarny nad zwierzętami przeznaczonymi do produkcji mleka itp.

Powyższe przepisy są już nieaktualne i niezgodne z kolejną regulacją, tj. z ustawą z 30 kwietnia 1962 nr 283[3], która stworzyła punkt odniesienia w zakresie higieny żywności aż do harmonizującej interwencji ustawo-

---

[1] Zob. 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 oraz powołana tam literatura.

[2] Dekret królewski z 3 lutego 1901 nr 54 – Ogólna regulacja w sprawie zdrowia („Gazzetta Ufficiale" nr 44 z 21 lutego 1901 r.), który był aktem wykonawczym do ustawy z 22 grudnia 1888 r. nr 5849 – Ustawa o ochronie higieny i zdrowia publicznego („Gazzetta Ufficiale" nr 310 z 24 grudnia 1888 r.).

[3] Ustawa z 30 kwietnia 1962 nr 283 („Gazzetta Ufficiale" nr 139 z 4 czerwca 1962 r., Serie Pregressa).

dawcy wspólnotowego na początku lat dziewięćdziesiątych. Chociaż powyższy akt prawny formalnie jeszcze obowiązuje, uznaje się, że w większej części został zastąpiony przez uregulowania UE (według generalnej zasady, jeżeli jakiś przepis tej ustawy jest sprzeczny z regulacją unijną, nie jest stosowany)[4].

Aby doprowadzić do swobodnego przepływu towarów, Wspólnota Europejska zaczęła stopniowo harmonizować normy krajowe. W latach sześćdziesiątych XX w. ustawodawca wspólnotowy wprowadził jednolite wymogi higieny dla określonych kategorii środków spożywczych[5]. W latach dziewięćdziesiątych w ramach polityki upraszczania uregulował w sposób szczególny kwestię higieny żywności, zróżnicował odpowiedzialność operatorów sektora żywności od odpowiedzialności właściwych organów[6] oraz zdefiniował higienę żywności jako wszelkie środki niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa i wartości zdrowotnej środków spożywczych[7].

Obowiązujące obecnie regulacje UE w zakresie higieny[8] oraz bezpieczeństwa żywności[9] ujęte są w formie rozporządzeń o charakterze horyzontalnym[10]. Unia stworzyła zatem uporządkowany i całościowy system reguł wiążących wprost i bezpośrednio cały sektor żywności i pasz[11]. Autonomia pozostawiona ustawodawcom krajowym, chociaż posiadającym kompetencje konkurencyjne do określania reguł w zakresie ochrony

---

[4] C. Losavio, op. cit., s. 203.

[5] Chodzi o liczne dyrektywy sektorowe dotyczące: świeżego mięsa i produktów na bazie mięsa; mleka; mleka surowego; mleka poddanego obróbce cieplnej; produktów jajecznych; małży, produktów rybołówstwa; świeżego mięsa z drobiu; mięsa króliczego; dziczyzny hodowlanej; mięs mielonych; przetworów mięsnych, za: C. Losavio, op. cit., s. 185.

[6] Dyrektywa Rady 93/43/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 175 z 19 lipca 1993 r. Dyrektywa mająca charakter ramowy wprowadzała normy higieny mające zastosowanie do wszystkich rodzajów środków spożywczych we wszystkich fazach cyklu gospodarczego następujących po produkcji podstawowej, za: ibidem.

[7] Art. 2 dyrektywy 93/43/EWG.

[8] Rozporządzenia tzw. pakietu higienicznego – zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny żywności w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie UE*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2, s. 116, przyp. 4.

[9] Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 2002, nr 31, poz. 1.

[10] Szerzej na temat wymogów bezpieczeństwa i higieny w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie UE zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa*…, s. 115-139.

[11] C. Losavio, op. cit., s. 186.

zdrowia i higieny żywności, została w tym obszarze bardzo ograniczona. Dla krajowego ustawodawcy Włoch ta przestrzeń jest jeszcze mniejsza, ponieważ kompetencje w dziedzinach „żywności" i „ochrony zdrowia", do których należą normy higieniczne i bezpieczeństwa żywności, zostały (na mocy art. 117 Konstytucji Republiki Włoch[12]) podzielone między ustawodawcę krajowego i ustawodawcę regionalnego[13].

W niektórych kwestiach prawo UE pozostawia państwom członkowskim swobodę określenia odpowiednich środków zapewniających bezpieczeństwo zdrowia publicznego. Dotyczy to doprecyzowania terminu „małe ilości" w odniesieniu do dostaw bezpośrednich, przyjęcia odstępstw od wspólnotowych wymogów higienicznych w zakresie tradycyjnych metod produkcji, możliwości przewidzenia procedury zatwierdzenia przedsiębiorstwa znajdującego się na terytorium kraju członkowskiego, jeżeli takiego wymogu nie przewiduje prawo UE. Państwa mogą ponadto przyjąć krajowe środki w celu stosowania wymogów rozporządzenia nr 853/2004 do handlu detalicznego, niebędącego działalnością marginalną, lokalną lub ograniczoną[14].

Kwestie higieny i bezpieczeństwa żywności w prawie UE są przedmiotem artykułów i monografii w polskiej literaturze prawnorolnej[15]. Brakuje jednak opracowania ukazującego krajowe rozwiązania państwa członkowskiego UE w powyższych obszarach w odniesieniu do sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych[16]. Celem artykułu jest więc próba oceny wykorzystania przez włoskiego ustawodawcę kompetencji, pozostawionych mu przez regulacje unijne, do określenia krajowych środków w zakresie higieny. Chodzi nie tylko o ustalenie, czy zostały wydane przepisy krajowe, ale również czy ułatwiają one prowadzenie sprzedaży bezpośredniej i jednocześnie zapewniają zachowanie bezpieczeństwa zdrowia

---

[12] Konstytucja Republiki Włoch z 22 grudnia 1947 r. („Gazzetta Ufficiale" nr 298 z 27 grudnia 1947 r. ze zm.).

[13] C. Losavio, op. cit., s. 203.

[14] A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny*…, s. 138.

[15] W odniesieniu do kwestii wymogów higieny i bezpieczeństwa żywności w sprzedaży bezpośredniej w prawie UE zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny*…, s. 115-139 i zob. powołaną tam literaturę w zakresie prawa żywnościowego, oraz A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

[16] We Włoszech zagadnienie to zostało podjęte przez C. Losavio, op. cit., s. 183-208; G. Strambi, *I farmers' markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, „Rivista di Diritto Alimentare" 2008, nr 3, s. 8-14.

publicznego. Aby osiągnąć przedstawiony cel, zostaną przybliżone działania podjęte przez włoskiego ustawodawcę w zakresie higieny żywności w odniesieniu do różnych form sprzedaży bezpośredniej.

2. Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych we Włoszech może być prowadzona w różnych formach[17]. Podstawę prawną dla każdej z jej form wyznaczają odrębne przepisy. Fundamentalną regulację w zakresie sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych we Włoszech stanowi art. 4 d.lgs. 228/2001[18]. Zezwala on przedsiębiorcom rolnym, indywidualnym lub zrzeszonym lub instytucjom i stowarzyszeniom na sprzedaż bezpośrednią na całym terytorium Republiki Włoch surowców rolnych lub produktów przetworzonych pochodzących w przeważającej mierze z własnych gospodarstw. Przepis stanowi, że działalność ta powinna odbywać się w poszanowaniu obowiązujących przepisów w zakresie higieny i zdrowia[19].

Z kolei sprzedaż w ramach agroturystyki surowców rolnych oraz produktów przetworzonych, a także typowych lokalnych wyrobów uregulowana jest przez art. 10 ustawy 96/2006 o agroturystyce[20]. Odsyła on do przepisów ustawy z 9 lutego 1963 nr 59[21] i do wspomnianej powyżej ogólnej regulacji dotyczącej sprzedaży bezpośredniej, tj. art. 4 dekretu 228/2001.

---

[17] Szerzej na temat prowadzenia sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim zob. A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2, s. 179-198.

[18] Dekret legislacyjny nr 228 z 18 maja 2001 r. o orientacji i modernizacji sektora rolnego (wydanego na podstawie art. 7 ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.), „Gazzetta Ufficiale" nr 137 z 15 czerwca 2001 r., Supplemento Ordinario nr 149. Treść art. 4 została uzupełniona i zmieniona przez art. 2 *quinquies*, dekretu legislacyjnego z 10 stycznia 2006, nr 6; art. 1 ust. 1064 ustawy z 27 grudnia 2006, n. 296; art. 4 dekretu legislacyjnego z 29 marca 2004, nr 99. Szerzej na temat tej regulacji zob. A. Germanò, *Commento all'art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, „Rivista di Diritto Agrario" 2002, s. 275; F. Albisinni, *Commento all'art. 4 d. lgs n. 228/2001*, „Nuove Leggi Civili Commentate" 2001, s. 750; w polskiej literaturze A. Kapała, *Sprzedaż produktów*..., s. 179-198.

[19] Art. 4 dekretu legislacyjnego 228/2001 stanowi, że przedsiębiorcy rolni, indywidualni lub zrzeszeni, wpisani do rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w art. 8 ustawy z 29 grudnia 1993 r., nr 580, mogą sprzedawać bezpośrednio detalicznie, na całym obszarze Republiki Włoch, produkty pochodzące w przeważającej mierze w z odpowiednich gospodarstw, w poszanowaniu przepisów obowiązujących w zakresie higieny i zdrowia.

[20] Ustawa z 20 lutego 2006 r., nr 96 o agroturystyce („Gazzetta Ufficiale" nr 63 z 16 marca 2006 r.).

[21] Ustawa z 9 lutego 1963 r., nr 59 określająca normy dla sprzedaży publicznej w stałym miejscu produktów rolnych przez przedsiębiorców rolnych – bezpośrednich producentów („Gazzetta Ufficiale" nr 44 z 16 lutego 1963 r.).

Natomiast szczególne normy higieniczne określone są w art. 5 ustawy o agroturystyce.

Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych może się odbywać również na tzw. rynkach chłopskich (*farmers' market*), czyli rynkach przeznaczonych do wykonywania sprzedaży bezpośredniej wyłącznie przez przedsiębiorców rolnych. Wytyczne dla ich realizacji określa dekret Ministra Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej z 20 listopada 2007 r.[22]

Wskazany akt prawny nie ma charakteru wiążącego. Zgodnie z art. 117 Konstytucji Republiki Włoch kompetencja ustawodawcza w dziedzinie handlu i rolnictwa jest zarezerwowana dla regionów. O utworzeniu lub wydaniu pozwolenia na utworzenie rynków chłopskich decydują gminy w drodze uchwały regulaminu, o którym powiadamiają regiony.

3. W tej części pracy zostaną omówione środki krajowe, wydane na podstawie upoważnienia ustawodawcy UE, odnoszące się do wszystkich form prowadzenia sprzedaży bezpośredniej. Wcześniej należy wspomnieć, że producent rolny prowadzący produkcję podstawową oraz sprzedaż bezpośrednią surowców rolnych jest związany podstawowymi wymogami w zakresie higieny ustanowionymi w załączniku nr I do rozporządzenia nr WE 852/2004 w odniesieniu do produkcji pierwotnej. W przypadku prowadzenia działalności obróbki lub przetwarzania, zaliczanych do dalszych etapów, następujących po produkcji podstawowej, mają zastosowanie bardziej restrykcyjne i szczegółowe wymogi z załącznika II. Również sprzedaż bezpośrednia produktów będących wynikiem produkcji wtórnej podlega szczegółowym wymogom higienicznym załącznika II rozporządzenia nr 852/2004 i jest handlem detalicznym w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002[23].

Włoski przedsiębiorca rolny zdefiniowany w art. 2135 wł. k.c. jest nie tylko producentem surowców, ale może również wykonywać działalności powiązane (obróbki, przetwarzania, dowartościowywania, komercjalizacji produktów rolnych)[24]. Musi wówczas przestrzegać bardziej rygorystycznych norm, ustanowionych dla dalszych etapów produkcji. Sprzedaż bezpośrednia produktów będących wynikiem działalności powiązanych

---

[22] Dekret Ministra Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej z 20 listopada 2007 r. w sprawie rynków zarezerwowanych do wykonywania sprzedaży bezpośredniej przez przedsiębiorców rolnych („Gazzetta Ufficiale" nr 301 z 29 grudnia 2007 r.).

[23] A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa*…, s. 135-136.

[24] Szerzej na temat aspektów przedmiotowych prowadzenia sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim zob. A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia*…, s. 179-198.

w rozumieniu art. 2135 wł. k.c. odpowiada wspólnotowemu pojęciu handlu detalicznego[25]. Jak wspomniano, prawo UE (art. 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004) pozostawia państwom członkowskim kompetencję dokładniejszego określenia znaczenia terminu „małe ilości" w zależności od lokalnej sytuacji oraz ustanowienia, w ramach prawa krajowego, przepisów koniecznych do zagwarantowania bezpieczeństwa żywności[26].

W rozumieniu przepisów wspólnotowych przedmiotem dostaw bezpośrednich mogą być tylko surowce[27] (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[28]. Z kolei wytyczne do rozporządzenia nr 852/2004 opracowane przez Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Konsumentów (s. 9) zakładają, że przepisy prawa krajowego ustanowione przez państwa członkowskie w odniesieniu do małych ilości powinny umożliwiać dalsze prowadzenie dotychczasowych praktyk, o ile zapewniają one osiągnięcie celów rozporządzenia. Ponadto w ujęciu ogólnym termin „małe ilości" powinien mieć wystarczająco szeroki zakres, aby umożliwiać m.in.: rolnikom – sprzedaż surowców (bezpośrednio konsumentom końcowym, np. w gospodarstwach lub na lokalnych targowiskach, lokalnym sklepom detalicznym w celu sprzedaży konsumentom końcowym oraz lokalnym restauracjom; osobom zbierającym produkty w naturalnym środowisku, np. grzyby i jagody – dostarczanie zbiorów bezpośrednio konsumentom końcowym lub lokalnym sklepom detalicznym w celu sprzedaży konsumentom końcowym oraz lokalnym restauracjom).

Kierunek obrany przez włoski rząd centralny i władze regionalne, ukazany w porozumieniu osiągniętym w ramach Konferencji państwo – regiony 9 lutego 2006 r.[29] (powtórzony w kolejnym porozumieniu z 2010 r.[30])

---

[25] A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa*…, s. 136.

[26] Por. wytyczne Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 852/224 w sprawie higieny środków spożywczych, s. 9.

[27] „Surowiec" oznacza produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów (art. 2 pkt 1 lit. b rozporządzenia nr 852/2004).

[28] Zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa*…, s. 138.

[29] Porozumienie z 9 lutego 2006 r. „Wytyczne w sprawie zastosowania rozporządzenia nr 852/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny produktów żywnościowych" („Gazzetta Ufficiale" nr 259 z 7 listopada 2006 r.).

[30] Porozumienie z 29 kwietnia 2010 między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi „Wytyczne do rozporządzenia nr 852/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie higieny produktów żywnościowych" („Gazzetta Ufficiale" nr 121 z 26 maja 2010 r.).

prowadzi do interpretacji zwężającej koncepcji „małych ilości". Według włoskich wytycznych warunkiem kwalifikującym sprzedaż jako dostawę bezpośrednią w małych ilościach jest „okazjonalność" sprzedaży. W myśl powyższego sformułowania adresatem normy nie będzie przedsiębiorca rolny regularnie prowadzący sprzedaż np. w gospodarstwie rolnym, przez Internet, na rynkach chłopskich, czy też w agroturystyce. Ponadto sprzedaż bezpośrednia surowców rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa musi być działalnością „marginalną" względem działalności podstawowej[31].

We włoskiej doktrynie zauważa się, że takie podejście jest zbyt restrykcyjne. Poza regulacją unijną pozostawaliby jedynie przedsiębiorcy rolni prowadzący sprzedaż sporadycznie, okazjonalnie[32]. Można jednak znaleźć zgodność takiego podejścia z założeniem wyrażonym w preambule rozporządzenia nr 852/2004 – zgodnie z nim ten akt prawny powinien „mieć zastosowanie jedynie do przedsiębiorstw, których specyfika działania zakłada pewną ciągłość działań oraz pewien stopień organizacji"[33]. *A contrario* zatem prowadzenie działań w sposób okazjonalny i niecechujący się takim stopniem zorganizowania jak działalność podstawowa przedsiębiorstwa może być przesłanką wykluczającą z podlegania przepisom rozporządzenia.

Wytyczne porozumienia państwo-regiony określają zakres zastosowania analizowanej normy także w odniesieniu do „pochodzenia" podstawowych produktów, które są przedmiotem „okazjonalnej sprzedaży" oraz „zakresu" sprzedaży. Jeżeli chodzi o pierwszy aspekt, w dokumencie precyzuje się, że „dostawa bezpośrednia" musi dotyczyć wyłącznie produktów „pochodzących z gospodarstwa". Wyłącza zatem z odstępstwa przedsiębiorców rolnych, którzy w zgodzie z regulacją krajową, tj. z art. 4 d.lgs. 228/2001, zamierzaliby sprzedawać bezpośrednio detalicznie produkty, zarówno podstawowe, jak i przetworzone, pochodzące także z innych gospodarstw rolnych, przestrzegając przy tym kryterium przewagi[34].

Ponadto „dostawa bezpośrednia" musi odbywać się w „środowisku lokalnym", w taki sposób, aby zagwarantować obecność bezpośredniego związku między gospodarstwem pochodzenia a konsumentem, z wyłączeniem, w konsekwencji, transportu na dużą odległość. „Lokalny poziom" jest określany przez włoskie wytyczne jako obszar prowincji, w którym

[31] G. Strambi, op. cit., s. 9.
[32] Ibidem, s. 12.
[33] Pkt 9 preambuły.
[34] Zob. szerzej na temat A. Kapała, *Sprzedaż produktów rolnych*…, s. 183 i n.

znajduje się gospodarstwo i obszary prowincji graniczących. Jak widać, nie kwalifikowałaby się sprzedaż prowadzona na całym obszarze Włoch, na którą zezwala art. 4 d.lgs. 228/2001. A zatem jedynie przedsiębiorcy rolni prowadzący sprzedaż okazjonalnie i na obszarze prowincji, na której znajduje się ich gospodarstwo rolne, surowców rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa są – w myśl włoskich wytycznych – zwolnieni z podlegania przepisom rozporządzenia nr 852/2004[35].

Takie podejście wydaje się prawidłowe z punktu widzenia potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Najmniejszemu ryzyku utraty bezpieczeństwa i wartości zdrowotnej podlegają właśnie surowce rolne niepoddawane dalszym procesom przetwórczym, pochodzące z własnego gospodarstwa, dostarczane możliwie najszybciej i bez uszczerbku konsumentowi finalnemu, co może być utrudnione w przypadku transportu na długie dystanse, wiążącego się zazwyczaj z koniecznością odpowiedniego pakowania. Pakowanie zaś jest działalnością należącą do etapu po produkcji podstawowej, podlegającego bardziej szczegółowym i restrykcyjnym wymogom z załącznika II rozporządzenia nr 852/2004[36].

Jeżeli chodzi o wymogi w zakresie analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli, w myśl art. 5 rozporządzenia nr 852/2004 wszystkie podmioty prowadzące działalność poprodukcyjną – zarówno w zakresie żywności pochodzenia zwierzęcego, jak i roślinnego – są zobowiązane do zastosowania zasad systemu HACCP. Przedsiębiorstwa żywnościowe, które nie prowadzą działalności w zakresie przygotowania, produkcji lub przetwarzania produktów żywnościowych (jak kioski sprzedaży, stoiska na rynkach, lokale, w których w przeważającej mierze serwowane są napoje, małe sklepy detaliczne jak drogerie) są adresatami uproszczonego systemu HACCP[37]. Podmioty sektora żywnościowego muszą opracować, wdrożyć i zachować „jedną lub więcej procedur stałych opartych na zasadach systemu HACCP" (art. 5 rozporządzenia nr 852/2004). Przepis ten pozwala zwłaszcza małym przedsiębiorstwom sektora spożywczego zastosować przepisy HACCP w sposób „uproszczony"[38].

---

[35] G. Strambi, op. cit., s. 13.

[36] Zob. art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004, a także na ten temat A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny*…, s. 124.

[37] Załącznik nr II do Zbioru wytycznych opracowanych przez Komisję Europejską, Dyrekcję Generalną ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów w zakresie wdrażania procedur opartych na zasadach HACCP oraz ułatwień we wdrażaniu zasad HACCP w niektórych przedsiębiorstwach sektora spożywczego z 16 listopada 2005 r. (dalej jako: Wytyczne w zakresie HACCP).

[38] C. Losavio, op. cit., s. 192, oraz Wytyczne w zakresie HACCP.

Przewidziana przez rozporządzenie nr 852/2004 możliwość zastosowania uproszczonego systemu HACCP w małych przedsiębiorstwach zakończyła nieporozumienia występujące w całym sektorze rolnym od wydania dekretu legislacyjnego nr 155/1997[39], wdrażającego dyrektywę nr 93/43/WEE. Obowiązek wynikający z poprzedniej regulacji opracowania planu autokontroli z zastosowaniem wszystkich zasad systemu, w wielu przypadkach zbyt skomplikowanego i dalekiego od rzeczywistości, powodował przyjmowanie przez operatorów sektora żywnościowego tzw. ogólnych planów autokontroli, zazwyczaj zbędnych i niepraktycznych, zredukowanych do czystej biurokracji, często ignorowanych lub całkowicie zapominanych.

Obecnie ustawodawca wspólnotowy, aby ułatwić przyjęcie właściwego postępowania w zakresie higieny i kontroli możliwego ryzyka, promuje opracowanie, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym, podręczników dobrej praktyki higienicznej. Są to instrumenty o charakterze dobrowolnym, które jednak uznawane są za środek najbardziej odpowiedni i praktyczny do zapewnienia wysokiego poziomu higieny żywności.

We Włoszech procedura związana z oceną i publikacją podręcznika należy do kompetencji ministra zdrowia, któremu przesyłany jest wniosek o ocenę i który następnie przekazuje go Wyższemu Instytutowi Zdrowia i regionom, a także odpowiednim stowarzyszeniom tej kategorii oraz stowarzyszeniom konsumentów, które o to prosiły, aby umożliwić im przedstawienie ewentualnych uwag. Podręczniki już istniejące, opracowane w celu wdrożenia dyrektywy nr 93/43/WEE, jeżeli są zgodne z obowiązującym rozporządzeniem, mogą być potwierdzone[40].

Podręcznik dobrej praktyki higienicznej dla przedsiębiorstw rolnych, zatwierdzony przez ministra zdrowia, został opracowany przez Włoską Konfederację Rolników[41]. Chociaż zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 852/2004 produkcja pierwotna nie jest objęta procedurą HACCP, to jednak włoski

---

[39] Dekret legislacyjny nr 155/1997 wdrażający dyrektywę nr 93/43/CEE i 96/3/CEE dotyczący higieny produktów żywności („Gazzetta Ufficiale" nr 136 z 13 czerwca 1997 r., Supplemento Ordinario).

[40] C. Losavio, op. cit., s. 194. W celu dostosowania włoskich przepisów do rozporządzeń WE z 2004 r. tzw. pakietu higienicznego, dekret legislacyjny nr 155/97 został zastąpiony dekretem legislacyjnym nr 193/07 – Wdrożenie dyrektywy nr 2004/41/WE w odniesieniu do kontroli bezpieczeństwa żywności i zastosowanie rozporządzeń wspólnotowych w tym samym sektorze („Gazzetta Ufficiale" nr 261 z 9 listopada 2007 r., Supplemento Ordinario nr 228, korekta w „Gazzetta Ufficiale" nr 31 z 6 lutego 2008 r.).

[41] Podręcznik dostępny jest na stronie internetowej włoskiego Ministerstwa Zdrowia: www.salute.gov.it.

„podręcznik skierowany jest do wszystkich operatorów rolnych zaangażowanych w produkcję podstawową, czyli we wszystkie fazy produkcji, hodowli lub uprawy produktów podstawowych łącznie ze zbiorem, dojeniem i produkcją zwierzęcą poprzedzającą ubój”[42].

Wydaje się, że w ten sposób zostało uwzględnione założenie wyrażone w preambule do rozporządzenia nr 852/2004, iż „wytyczne dobrych praktyk powinny zachęcać do wykorzystywania właściwych praktyk higienicznych na poziomie gospodarstwa”[43] (pkt 11 preambuły) i „właściwe jest […], aby Państwa Członkowskie zachęcały podmioty gospodarcze na poziomie produkcji podstawowej do stosowania takich zasad [HACCP] w jak najszerszym zakresie” (pkt 14 preambuły).

Podręcznik opracowany przez Włoską Konfederację Rolników ma na celu zachęcenie do przyjęcia prostych, ale skutecznych systemów, odpowiednich do różnych rodzajów gospodarstw oraz definitywne zastąpienie idei „odstępstwa” na rzecz „elastyczności”[44]. Dzięki temu odpowiedzialność będzie spoczywała na wszystkich operatorach, przy jednoczesnym uwzględnieniu „różnych środowisk i kontekstów produkcyjnych”[45].

Kolejną kompetencją pozostawianą przez prawo UE ustawodawcy krajowemu jest możliwość określenia odstępstw od unijnych wymogów higieny dla żywności tradycyjnej. Zgodnie z art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004 w celu umożliwienia dalszego korzystania z tradycyjnych metod produkcji, na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności państwa członkowskie mogą, bez naruszania osiągnięcia celów rozporządzenia, przyjąć krajowe środki dostosowujące wymogi ustanowione w załączniku II. Artykuł 7 rozporządzenia Komisji WE nr 2074/2005[46] precyzuje warunki odstępstwa od wymogów ustanowionych w rozporządzeniu nr 852/2004 w przypadku artykułów spożywczych o tradycyjnym

---

[42] Włoski podręcznik dobrej praktyki higienicznej, s. 10.

[43] W pkt 11 dalej czyta się, że „W miarę potrzeby, szczegółowe zasady higieny dla produkcji podstawowej powinny uzupełniać te wytyczne. W odniesieniu do wymogów higieny mających zastosowanie do produkcji podstawowej oraz operacji powiązanych właściwe jest, aby różniły się one od tych dotyczących innych operacji”.

[44] Włoski podręcznik dobrej praktyki higienicznej, s. 10.

[45] Ibidem.

[46] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2074/2005 z 5 grudnia 2005 r. ustanawiające środki wykonawcze w odniesieniu do niektórych produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 853/2004 i do organizacji urzędowych kontroli na mocy rozporządzeń (WE) nr 854/2004 oraz (WE) nr 882/2004, ustanawiające odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 852/2004 i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 853/2004 oraz (WE), Dz. Urz. UE L 338/27 z 22 grudnia 2005 r.

charakterze[47]. Definicja określona w powyższym artykule pozwala stwierdzić, że chodzi o produkty zarejestrowane w UE jako chroniona nazwa pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne, gwarantowana tradycyjna specjalność, a także o produkty przetworzone wpisane na krajową listę produktów tradycyjnych w rozumieniu dekretu ministerialnego nr 350/1999[48].

Włoski ustawodawca już w latach dziewięćdziesiątych ustanowił przepisy dające możliwość odstępstw od norm higienicznych w celu umożliwienia wytwarzania produktów tradycyjnych metodami tradycyjnymi[49]. Dekret legislacyjny nr 173/1998[50], obok wyrobów chronionych przez prawo UE, wprowadził kategorię „tradycyjnych produktów rolno-spożywczych", czyli środków spożywczych, których metoda wytwarzania, przechowywania i dojrzewania skonsolidowały się w okresie nie krótszym niż 25 lat. Dla takich produktów przewidziana została możliwość uzyskania od właściwych organów sanitarnych odstępstw od przepisów w zakresie higieny – jeżeli procedury działania stosowane do ich wytworzenia są w każdym razie w stanie zapewnić satysfakcjonujący stan higieny i bezpieczeństwa[51].

Zgodność tych przepisów z prawem UE przed wydaniem rozporządzenia nr 852/2004 była wątpliwa. Wcześniej obowiązująca w zakresie higieny dyrektywa nr 93/43/WEE zezwalała na odstępstwa tylko w przypadku produktów mleczno-nabiałowych. Zapewnienie możliwości przy-

---

[47] Artykuły tradycyjnie wytwarzane w państwie członkowskim 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" (art. 7 rozporządzenia nr 2074/2005).

[48] Dekret ministerialny z 8 września 1999 r. nr 350 – Przepisy dotyczące identyfikacji produktów tradycyjnych, o których mowa w artykule 8 ust. 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 1998 r. nr 173 („Gazzetta Ufficiale" nr 240 z 12 października 1999 r.).

[49] Art. 20 ust. 7 ustawy z 21 grudnia nr 526 stanowił, że: „metody obróbki oraz pomieszczenia, szczególne i tradycyjne, a także pojemniki na przetwarzanie i techniki przechowywania istotne dla właściwości organoleptycznych produktu, niezgodne z przepisami dyrektywy […] nie mogą być eksportowane, ani być przedmiotem komercjalizacji, z wyjątkiem produktów tradycyjnych w rozumieniu art. 8 dekretu nr 173 z 1998 r.".

[50] Dekret legislacyjny z 30 kwietnia 1998 r. nr 173/1998 „Przepisy dotyczące ograniczania kosztów produkcji i strukturalnego wzmocnienia gospodarstw rolnych zgodnie z art. 55 pkt 14 i 15 ustawy z 27 grudnia nr 449 („Gazzetta Ufficiale" nr 129 z 5 czerwca 1998 r.).

[51] Zob. C. Losavio, op. cit., s. 196, która precyzuje, że do regionów należy zadanie potwierdzenia spełnienia odpowiednich wymogów przez produkty aspirujące do miana „tradycyjnych" oraz przygotowanie odpowiednich list, które uzupełniają krajową listę prowadzoną przez Ministerstwo Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej.

znania zwolnienia „tradycyjnym produktom rolno-spożywczym" było ewidentnie wyrazem troski włoskiego ustawodawcy o zachowanie tej niszowej, ale znaczącej części włoskiego dziedzictwa kulinarnego[52]. Niezgodność z prawem metod produkcji, przetwarzania i przechowywania wielu tradycyjnych włoskich produktów zagrażała bowiem ich dalszemu wytwarzaniu.

W sprawie odstępstw przewidzianych dla produktów tradycyjnych przyznanych przez rozporządzenia nr 852 i nr 853 z 2004 r. zostało podpisane porozumienie między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi Trento i Bolzano 25 stycznia 2007 r.[53] Stanowi ono, że „operatorzy sektora żywnościowego, którzy produkują żywność mającą cechy tradycyjne [...] mogą kontynuować, w drodze odstępstwa, zgodnie z tym co przewiduje załącznik II, rozdział II rozporządzenia nr 852/2004/WE, stosowanie lokali mających cechy środowiskowe pozwalające nadać produktom właściwości organoleptyczne" oraz „mogą kontynuować stosowanie do ich produkcji, w drodze odstępstwa od załącznika II, rozdziału II, pkt 1 lit. f) i rozdziału V, pkt 1 rozporządzenia […], materiałów do wytwarzania narzędzi i specyficznego sprzętu stosowanych szczególnie w przygotowaniu, opakowywaniu i pakowaniu takich produktów".

Odstępstwa dotyczące aspektów sanitarnych dla produktów tradycyjnych są określane przez właściwe organy sanitarne. Kompetencję w tym zakresie w odniesieniu do produktów typowych zarejestrowanych w UE realizuje minister zdrowia po uprzedniej konsultacji z ministrem polityki rolnej, żywnościowej i leśnictwa. Natomiast w przypadku produktów tradycyjnych wpisanych na krajową listę zgodnie z dekretem ministerialnym nr 350/1999 właściwym organem jest lokalny urząd sanitarny[54].

Warto również wspomnieć o środku przewidzianym z własnej inicjatywy przez włoskiego ustawodawcę dla zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny w produkcji żywności. Dla zagwarantowania higieny personelu art. 14 ustawy nr 283/1962 i art. 37-42 dekretu nr 327/1942[55] wprowadzają obowiązek posiadania książeczki sanitarnej, a także wymóg podporządkowania się odpowiednim wizytacjom władz

[52] G. Strambi, op. cit., s. 13.

[53] Porozumienie, w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z 5 czerwca 2003 r., nr 131 między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi Trento i Bolzano w zakresie odstępstw dla produktów tradycyjnych w rozumieniu rozporządzeń WE nr 852 i 853 z 2004 r. (Punto 2/B – Repertorio Atti nr 4/CSR).

[54] G. Strambi, op. cit., s. 14.

[55] Dekret królewski z 30 marca 1942 r. nr 327 – Zatwierdzenie ostatecznej wersji kodu nawigacji („Gazzetta Ufficiale" nr 93 z 18 kwietnia 1942 r., edizione straordinaria).

sanitarnych. W ostatnich latach jednak liczne regiony uchyliły na swoim terytorium obowiązek posiadania książeczek sanitarnych, przyjmując, że w ich kompetencji leży każda decyzja w tej sprawie[56].

Sąd Konstytucyjny w dwóch różnych orzeczeniach[57] przychylił się do stanowiska regionów. Z jednej strony potwierdził, że kwestie związane z książeczką sanitarną, jako że należą do dziedziny „ochrony zdrowia", wchodzą w zakres kompetencji konkurencyjnych państwo–regiony. Z drugiej strony postanowił, że obowiązek posiadania książeczki sanitarnej nie wyraża fundamentalnej zasady w dziedzinie sanitarnej, przede wszystkim „jeżeli weźmie się pod uwagę głęboką transformację legislacji w kierunku ochrony higieny żywności […]". Uznając, że nie jest to norma o charakterze podstawowej zasady, do których wydawania jest upoważnione państwo, orzeczenie Sądu potwierdziło swobodę regionów niezastosowania się do zakwestionowanego przepisu.

W orzeczeniu podkreślono również, że nowe podejście wspólnotowe do higieny oparte na systemie autokontroli nie przewiduje konieczności dokumentowania okresowych kontroli personelu, ale ogranicza się do zapewnienia, że pracownicy w różnych fazach możliwego kontaktu z żywnością są kontrolowani i szkoleni przez osoby odpowiedzialne za przedsiębiorstwa (zał. 2, rozdział VIII rozporządzenia nr 852/2004, „higiena personelu"). Przepis krajowy przekracza zatem zobowiązania nałożone przez rozporządzenie. Ponadto regionalne przepisy znoszące obowiązek książeczki sanitarnej są zgodne z prawem, ponieważ przewidują jednocześnie inicjatywy szczególne, takie jak szkolenia personelu działającego w sektorze żywności i działania prewencyjne, a także kontrole i inspekcje zdrowia i zachowań higienicznych operatorów[58].

Jeżeli chodzi o procedurę rozpoczęcia działalności, włoski ustawodawca nie skorzystał z możliwości przewidzenia procedury zatwierdzenia dla przedsiębiorstwa znajdującego się na jego terytorium, jeżeli takiego wymogu nie przewiduje prawo UE. Wcześniej obowiązujący w tym zakresie włoski przepis, stanowiący, że każdy lokal, w którym odbywa się produkcja, przygotowanie, pakowanie i składowanie żywności, wymaga

---

[56] C. Losavio, op. cit., s. 206.

[57] Orzeczenie z 1 stycznia 2004 nr 162 oraz orzeczenie z 10 marca 2005 r., nr 95 (dostępne na: www.giurcost.org).

[58] Krytycznie na temat zrównania przez Sąd Konstytucyjny szkolenia z badaniem lekarskim dla potwierdzenia stanu zdrowia pracownika mającego kontakt z żywnością zob. P. Borghi, *Le discutibili equazioni della Corte costituzionale sulla tutela igienica degli alimenti*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente" 2004, nr 12, s. 754 i n.

uzyskania „upoważnienia sanitarnego", uwarunkowanego spełnieniem wymagań higieniczno-sanitarnych, został uchylony jako niezgodny z prawem UE[59]. Obecnie wszystkie przedsiębiorstwa żywnościowe – poza tymi, dla których wymagana jest procedura „zatwierdzenia" w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004 – muszą być zarejestrowane. Procedura rejestracji nie wymaga wcześniejszej inspekcji. Polega na zgłoszeniu właściwemu organowi obiektów pozostających pod jego kontrolą. We Włoszech organem właściwym do otrzymywania zgłoszeń jest lokalny urząd sanitarny (Azienda Sanitaria Locale), w drodze procedury „zgłoszenia rozpoczęcia działalności", o którym mowa w art. 19 ustawy nr 241/1990[60].

4. Szczególne normy higieniczne określa art. 5 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce. W oparciu o ten artykuł wymogi higieniczno-sanitarne w odniesieniu do nieruchomości i wyposażenia dla prowadzenia działalności agroturystycznej muszą być określone przez regiony z uwzględnieniem „szczególnych cech architektonicznych i wiejskości budynków […], a także ograniczonych rozmiarów wykonywanej działalności". Natomiast produkcja, przygotowanie, opakowywanie i podawanie żywności i napojów pozostają podporządkowane przepisom krajowym i wspólnotowym w zakresie higieny. Kolejne ustępy określają kryteria ułatwiające pogodzenie wymogów zdrowotności i higieny pomieszczeń z wiejskością środowiska agroturystycznego.

Przedsiębiorstwo rolne świadczące usługę żywienia w ramach działalności agroturystycznej jest podporządkowane normom HACCP, określonym przez obowiązujące obecnie rozporządzenie nr 852/2004. Jednocześnie można zauważyć, że włoski ustawodawca wziął pod uwagę trudności, zwłaszcza natury finansowej, jakie mogłyby napotkać przedsiębiorstwa rolne, w związku z wdrażaniem systemu autokontroli. Artykuł 5 ust. 3 ustawy nr 96/2006 zobowiązuje władze sanitarne do uwzględniania zróżnicowanej i ograniczonej ilości produkcji oraz wykorzystywania produktów pochodzących z własnego gospodarstwa. Powyższe rozwiązanie jest odpowiedzią na swoiste potrzeby agroturystyki wynikające z jej rolniczej natury i środowiska, w którym jest prowadzona. Ponadto należy je docenić z uwagi na fakt, że pozwala na zachowanie i stosowanie tradycyjnych metod obróbki produktów żywnościowych[61].

---

[59] Chodzi o art. 2 ustawy nr 283/1962.

[60] G. Strambi, op. cit., s. 10.

[61] Cyt. za: S. Bolognini, *Commento all'art. 5*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, nr 96 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Rivista di Diritto Agrario" 2006, z. 4, s. 519.

Włoska ustawa o agroturystyce przewiduje dodatkowe ułatwienia w zakresie żywienia gości. Artykuł 5 ust. 4 tej ustawy pozwala na użytkowanie kuchni domowej w celu przygotowania posiłków, jeżeli ich liczba nie przekracza 10. Należy jednak wspomnieć, że przepis ten został uznany za niezgodny z prawem przez Sąd Konstytucyjny orzeczeniem nr 339 z 12 października 2007 r.[62] W orzeczeniu wyjaśnia się, że zakwestionowane przepisy wchodzą nie tyle w zakres agroturystyki w sensie ścisłym jako działalności przypisywanej do obszaru „rolnictwa" i „ turystyki", należących do wyłącznej kompetencji regionów, ile bardziej w zakres dziedzin „żywności" i „ochrony zdrowia", w których państwo i regiony mają kompetencje konkurencyjne. Chociaż państwo jest uprawnione do określania własnych reguł o naturze zasad, zaskarżone przepisy jednak nie ograniczają się do ich określenia, ale wprowadzają „w sposób bardzo dokładny regulację, która ma być zastosowana", wkraczając tym samym w kompetencję ustawodawczą regionów. W ich gestii leży zatem określenie parametrów, które mają być wzięte pod uwagę w ustanawianiu wymogów higieniczno-sanitarnych nieruchomości i wyposażenia agroturystyki, w poszanowaniu jednak obowiązującej regulacji w dziedzinie higieny[63].

5. W zakresie wymogów higieniczno-sanitarnych w odniesieniu do rynków rolników (*farmers' market*) dekret z 2007 r. zobowiązuje do przestrzegania zasad higieny przy sprzedaży wszystkich produktów, w celu

---

Zob. także A. Kapała, *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 1, s. 109.

[62] Orzeczenie dostępne na: www.giurcost.org.

[63] C. Losavio, op. cit., s. 205. Większość przepisów regionalnych posługuje się kryterium liczby wydawanych posiłków, jako warunku kwalifikującego do używania kuchni domowej. I tak np. zgodnie z postanowieniami regulacji Regionu Lazio w zakresie agroturystyki, jeżeli liczba miejsc przy stole nie przekracza 15 lub kiedy są organizowane jedynie degustacje produktów gospodarstwa, wystarczające jest przestrzeganie wymogów higieniczno-sanitarnych przewidzianych dla lokali przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Możliwe jest w takim przypadku używanie kuchni domowej do przygotowywania posiłków dla gości. (Region Lazio reguluje podejmowanie i prowadzenie działalności agroturystycznej poprzez ustawę regionalną z 2 listopada 2006 r. nr 14 oraz rozporządzenie wykonawcze z 31 lipca 2007 r., nr 9). Podobne postanowienia określają przepisy Regionu Molise (ustawa regionalna z 22 marca 2010 r., nr 9). Przepisy Regionu Toskanii zezwalają na używanie kuchni prywatnej przy maksymalnie 12 osobach korzystających z posiłków. Dodatkowo określają wymogi posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych do podawania żywności i napojów (ustawa regionalna z 23 czerwca 2003 r., nr 30 ze zm.).

zapewnienia spełnienia wymogów przejrzystości, identyfikowalności[64] oraz zdrowia. Wprowadza ponadto wymóg odpowiedniego etykietowania (w zgodzie z obowiązującymi przepisami) poszczególnych produktów i wskazywania miejsca pochodzenia i informacji o producencie (art. 2 ust. 3 dekretu z 2007 r.).

Większość gminnych aktów prawnych ustanawiających rynki rolników, powtarza treść przepisów dekretu z 2007 r., „nie korzystając z cennego instrumentu kwalifikacji tego szczególnego rodzaju sprzedaży bezpośredniej"[65]. Postuluje się we włoskiej literaturze, aby w dekrecie regulującym rynki zarezerwowane na sprzedaż bezpośrednią przez przedsiębiorców rolnych podkreślono, że w odniesieniu do pakietu higienicznego „sektor rolny jest przedmiotem szczególnego traktowania, z uwagi […] na swoją specyfikę"[66], a przede wszystkim, należałoby przywołać odstępstwa w zakresie higieny żywności dotyczące spraw, które są przedmiotem regulacji dekretu. Dlatego gminy w redagowaniu regulaminów rynków rolników, zamiast ograniczać się do odesłania do rozporządzenia nr 852/2004 *tout court*, powinny zadbać o wspomnienie przepisów ustanawiających odstępstwa dla przedsiębiorców rolnych[67].

6. Przeprowadzone rozważania pozwoliły zauważyć, że sprawy w zakresie higieny żywności, pozostawione przez przepisy unijne do uregulowania państwom członkowskim, są we Włoszech przedmiotem kompetencji dzielonych między państwem i regiony. Państwo, które w obszarze zdrowia i żywności może wprowadzać regulacje jedynie o charakterze zasad, ogranicza się do wydawania wytycznych opracowanych wspólnie z regionami, szczegółowe przepisy zaś ustanawiają regiony. Przed nowelizacją art. 117 Konstytucji Republiki Włoch w 2001 r.[68], przyznającej konkurencyjne kompetencje ustawodawcze regionom w omawianych

---

[64] Szerzej o identyfikowalności (inaczej monitorowaniu ruchu żywności) zob. A. Kapała, *System monitorowania żywności jako instrument gwarancji bezpieczeństwa żywności*, w: J. Mucha, K. Knoppek (red.), *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 1, Poznań 2013, s. 33-39.

[65] G. Strambi, op. cit., s. 9.

[66] L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente" 2004, nr 2, s. 735.

[67] G. Strambi, op. cit., s. 9.

[68] Art. 117 oraz cały tytuł V został zreformowany ustawą konstytucyjną z 18 października 2001 r., nr 3 – Poprawki do tytułu V drugiej części Konstytucji („Gazzetta Ufficiale" nr 248 z 24 października 2001 r.).

dziedzinach, państwo przewidziało wiele przepisów w zakresie higieny żywności. Większość z nich była uchylona ze względu na niezgodność ze zmieniającym się prawem UE i zastąpiona kolejnymi (poza ustawą z 1962 r., nr 283). Niektóre zostały z kolei uznane przez Sąd Konstytucyjny za bezprawnie wkraczające w zakres kompetencji regionów. Podmiot sektora żywnościowego działający we Włoszech musi zatem funkcjonować w rzeczywistości pełnej wielości przepisów – unijnych, regionalnych i krajowych – których część w dodatku (spośród tych ostatnich) powinna być pomijana z powodu niezgodności z prawem UE lub z Konstytucją Republiki Włoch.

Jeżeli chodzi o działania włoskiego ustawodawcy, warte podkreślenia są przepisy wydane jeszcze wiele lat wcześniej niż rozporządzenie nr 852/2004 dla zachowania tradycyjnych metod produkcji typowych włoskich wyrobów, dające możliwość odstępstwa od wymogów higieny wszystkim kategoriom produktów tradycyjnych (tych zarejestrowanych w UE oraz wpisanych na krajową listę produktów tradycyjnych). Obecnie wskazana możliwość określona jest w wytycznych porozumienia państwo-regiony, a szczegółowe jej doprecyzowanie należy do władz regionów, które prowadzą regionalne listy produktów tradycyjnych.

Troska włoskiego ustawodawcy o możliwość sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzących bezpośrednio z gospodarstwa rolnego, także tych o tradycyjnym charakterze, uwidacznia się również w ramowej ustawie o agroturystyce, umożliwiającej stosowanie tradycyjnych metod obróbki produktów żywnościowych i zobowiązującej właściwe organy do uwzględnienia tej okoliczności podczas oceny obiektów, w których żywność jest przygotowywana i podawana. Powyższa okoliczność, a także „zróżnicowana i ograniczona ilość produkcji" powinna być brana pod uwagę przez właściwe organy sanitarne także w zakresie oceny planu autokontroli wymogów higieniczno-sanitarnych[69]. Jak widać, włoski ustawodawca, w przypadku sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w agroturystyce, stara się pogodzić wymogi higieniczno-sanitarne ze specyficznym środowiskiem, w jakim ta działalność jest prowadzona.

Jeżeli chodzi o wymogi HACCP, zgodnie z intencją ustawodawcy UE, włoski podręcznik dobrej praktyki higienicznej, choć dobrowolny, został opracowany także z przeznaczeniem dla produkcji pierwotnej (ale z uwzględnieniem różnych kontekstów produkcyjnych). Sformułowane

[69] Art. 5 ust. 3 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce.

przez ustawodawcę UE twierdzenie, że zastosowanie HACCP do produkcji podstawowej nie jest „jeszcze" generalnie wykonalne (akapit 11 preambuły rozporządzenia nr 852/2004), nie wyklucza możliwości określenia w przyszłości takiego obowiązku. Dlatego warto, aby gospodarstwa rolne były na tę okoliczność przygotowane[70].

Pojęcie „małych ilości" w odniesieniu do dostaw bezpośrednich zostało określone przez włoskiego ustawodawcę, według oceny włoskiej doktryny, w sposób zawężający. Trzeba jednak mieć na uwadze troskę o bezpieczeństwo żywności i konsumentów. Żywność sprzedawana na odległość podlega większemu ryzyku utraty waloru bezpieczeństwa niż produkty sprzedawane bezpośrednio konsumentowi finalnemu. Sprzedaż prowadzona przez przedsiębiorcę rolnego w sposób zorganizowany i ciągły, niebędąca jego działalnością „marginalną", podlega tym samym normom, jakim podlegają inne podmioty, wykonujące taką działalność. Jak zauważa doktryna, przedsiębiorca rolny, który decyduje się podjąć działania typowe dla produkcji wtórnej, musi zapewnić konsumentowi higienę i zdrowotność produktów, słusznie od tej produkcji wymaganych[71]. Warto ponadto spojrzeć na obowiązki w zakresie higieny nie tylko przez pryzmat obciążeń dla rolników, lecz także mocnych stron włoskiego sektora żywnościowego. Produkowanie i sprzedawanie żywności z zachowaniem wymogów higieniczno-sanitarnych nadaje jej dodatkową wartość, zwiększa do niej zaufanie konsumentów, co z kolei może się przekładać na wzrost popytu, a w konsekwencji – na rozwój tych działalności.

Powyższe rozważania pozwalają sformułować wniosek, że włoski ustawodawca podjął w obszarach, w których miał taką możliwość, działania w celu wprowadzenia odstępstwa od wspólnotowych wymogów higieniczno-sanitarnych (w zakresie dostaw bezpośrednich w małych ilościach i tradycyjnych metod produkcji), a także pogodzenia wymogów higieny ze specyfiką środowiska (agroturystyka), troszcząc się również o zapewnienie bezpieczeństwa żywności i zdrowia publicznego, choć według Sądu Konstytucyjnego w sposób zbyt daleko idący (książeczka sanitarna), oraz o uwzględnienie wytycznych UE (podręcznik dobrej praktyki higienicznej).

---

[70] Por. P. Borghi, *L'autocontrollo nelle produzioni primarie, con particolare riferimento al settore ortofrutticolo (e filiera IV Gamma)*, „Diritto & Diritti", www.diritto.it, s. 7.

[71] L. Costato, *Il diritto agrario: rana di Esopo o diritto alimentare?*, „Nuovo Diritto Agrario" 2001, nr 2, s. 363.

HYGIENE AND SANITATION REQUIREMENTS IN DIRECT SALES OF AGRICULTURAL PRODUCTS IN ITALIAN LAW

Summary

This paper aims to evaluate the use of discretionary powers in Italian legislation relating to the determination of national hygiene and sanitation measures in direct sales of agricultural products. The task undertaken was not only to determine whether national provisions have been enforced, but also to find out whether their adoption facilitates direct sales, while ensuring public health safety. The paper presents domestic measures available under Italian legislation on food sanitation applicable to different forms of direct sales.

As can be seen, wherever allowed, Italian legislators introduced derogations from the EU legal provisions, especially with regards direct sales of small quantities produced according to traditional methods, also in order to adapt sanitation requirements with the local environments specifics (agro-tourism). At the same time, however, efforts have been made to ensure food safety in line with the EU recommendations.

REQUISITI IGIENICO-SANITARI NELLA VENDITA DIRETTA DEI PRODOTTI AGRICOLI NEL DIRITTO ITALIANO

Riassunto

L'articolo si propone di valutare lo sfruttamento da parte del legislatore italiano della competenza lasciatagli dalle regolazioni dell'UE al fine di determinare le misure nazionali in materia di igiene. Si tratta non solo di determinare se le regole nazionali sono state emesse, ma se esse facilitano la vendita diretta, garantendo al contempo la tutela della salute pubblica. Nell'articolo sono state affrontate più da vicino le misure previste dal legislatore italiano in materia di igiene alimentare in riferimento alla varie forme di vendita diretta.

Dalle considerazioni svolte emerge che il legislatore italiano ha intrapreso nelle aree, in cui ha avuto tale opportunità, le azioni volte a introdurre eccezioni ai requisiti igienico-sanitari comunitari (nell'ambito di consegne dirette di piccole quantità e di metodi di produzione tradizionali), ma anche a conciliare i requisiti dell'igiene con la specificità ambientale (attività agrituristica), avendo anche cura di garantire la sicurezza alimentare e di prendere in considerazione le direttive dell'UE.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 (13) – 2013

MICHAŁ WYJATEK

Problematyka niewypłacalności przedsiębiorcy rolnego we Włoszech a instytucje prawa upadłościowego

1. Wstęp

Rozwój gospodarki rynkowej, postęp technologiczny oraz możliwość pozyskania pomocy publicznej, w szczególności dotacji pochodzących ze środków Unii Europejskiej, doprowadziły do znacznego rozwoju przedsiębiorstw rolnych, które pod względem zakresu działalności czy możliwości funkcjonowania na rynku nie różnią się od przedsiębiorstw o charakterze handlowym czy przemysłowym. Oczywiste jest, że działalność rolnicza polegająca na uprawie roślin czy też hodowli zwierząt jest działalnością wyróżniającą się ryzykiem o charakterze biologicznym, a nadto ze względu na wykorzystanie żywego surowca nie jest ona w stanie zapewnić stałej podaży doskonale korespondującej z aktualnym popytem na dane dobra[1]. Wspomniane ryzyko biologiczne wyróżnia działalność rolniczą spośród innych, jednakże obecnie prowadzenie każdej innej działalności również wiąże się z wieloma innymi rodzajami ryzyka, np. ekonomicznym, kursowym czy politycznym.

Należy podkreślić, że rolnik prowadzący działalność rolniczą jest obecnie uczestnikiem rynku, który nie tylko wytwarza, lecz także wprowadza produkty rolne na rynek[2]. Mimo istnienia w tym zakresie znacznego podo-

---

[1] E. Guadagno, *Fallimento e impresa agricola: un percorso legislativo tormentato. Il caso italiano e quello francese*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente" 2012, nr 5, s. 305.

[2] R. Budzinowski, *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012, s. 47.

bieństwa z przedsiębiorcą handlowym, status prawny tych podmiotów nie został zrównany. Ten brak równości znajduje wyraz m.in. w zakresie postępowania upadłościowego. Zgodnie z art. 6 pkt 5 Prawa upadłościowego i naprawczego z 28 lutego 2003 r.[3] nie można ogłosić upadłości osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne. Nie występują natomiast przeciwwskazania, aby upadłość została ogłoszona, przykładowo, w stosunku do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością prowadzącej taką działalność. Rozwiązanie wprowadzone przez polskiego ustawodawcę nie ma większego uzasadnienia w obecnych realiach, jednakże wyłączenie zdolności upadłościowej osoby prowadzącej działalność rolniczą jest spotykane również w innych krajach m.in. we Włoszech, co jest przedmiotem niniejszego artykułu.

Ostatnio wprowadzono jednak we włoskim prawie upadłościowym nowelizacje, które umożliwiają z normatywnego punktu widzenia zastosowanie wobec przedsiębiorców prowadzących działalność rolniczą dwóch instytucji prawa upadłościowego: porozumienia o restrukturyzacji zadłużenia oraz ugody zawieranej z organami podatkowymi. Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie tych nowelizacji, jak również przegląd włoskiego orzecznictwa i piśmiennictwa w zakresie możliwości ogłoszenia upadłości wobec przedsiębiorcy rolnego. Przedstawianie tych zmian może okazać się istotne w zakresie możliwości wprowadzenia podobnych rozwiązań do polskiego systemu prawnego.

2. Przedsiębiorca rolny i przedsiębiorca handlowy

Włoski kodeks cywilny rozróżnienia przedsiębiorstwa handlowe i gospodarstwa rolne. Punktem wyjścia jest pojęcie „gospodarstwo", które zostało uregulowane w art. 2555[4] włoskiego kodeksu cywilnego[5]. Rozwinięciem tego przepisu są art. 2082 wł. k.c. – regulujący pojęcie przedsiębiorcy, art. 2195 wł. k.c. – zawierający definicję przedsiębiorstwa handlowego i art. 2135 wł. k.c. – zawierający definicję przedsiębiorcy rolnego.

---

[3] Ustawa z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz. U. 2003, Nr 60, poz. 535 ze zm.

[4] Zgodnie z brzmieniem tego przepisu gospodarstwem jest zespół dóbr zorganizowany przez przedsiębiorcę w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

[5] Dalej jako: wł. k.c.

Pojęcie „przedsiębiorca rolny" zostało uregulowane we włoskim systemie prawnym w art. 2135 wł. k.c.[6] Obecne brzmienie tego przepisu zostało wprowadzone do wł. k.c. dekretem legislacyjnym nr 228 z 2001 r. Zgodnie z modyfikacją wprowadzoną przez ten akt prawny do prowadzenia działalności rolniczej nie jest potrzebny związek pomiędzy produkcją rolną a korzystaniem z gruntu rolnego[7]. Wystarczy, że związek z gruntem rolnym jest jedynie potencjalny lub instrumentalny.

Cel wprowadzonej zmiany został przedstawiony również przez włoski Sąd Kasacyjny[8], którego zdaniem zamierzeniem ustawodawcy w tym zakresie było odejście od pojęcia działalności rolniczej, która łączyła się tylko z elementem terytorialnym, a zastąpienie go pojęciem bardziej dynamicznym i nawiązującym do nowej rzeczywistości techniczno-ekonomicznej, w której grunt rolny może stanowić element wspierający produkcję rolną, a nie element, na którym ta produkcja się opiera[9]. Ponadto należy zwrócić uwagę, że nowa definicja przedsiębiorstwa rolnego rozszerzyła zakres rodzajów działalności rolniczych o np. uprawę roślin w szklarniach, produkcję w zbiornikach, hodowlę zwierząt, jak i uprawę na otwartym polu[10].

Obecne uregulowanie pojęcia przedsiębiorcy rolnego (i wynikająca z niego definicja przedsiębiorstwa rolnego) znaczne różni się od pierwotnego brzmienia art. 2135 wł. k.c. Wynika to głównie ze zmiany w regula-

---

[6] Zgodnie z ujętą tam definicją, przedsiębiorcą rolnym jest osoba, która wykonuje jeden z rodzajów działalności: uprawę ziemi, leśnictwo, hodowlę zwierząt oraz działalności powiązane. Przez uprawę ziemi, leśnictwo, hodowlę zwierząt uznaje się działalności nakierowane na dbanie o cykl biologiczny i jego rozwój lub na istotny etap takiego cyklu o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, przy których to działalnościach użytkuje się lub można użytkować ziemię, las, wody słodkie, brachiczne lub morskie. Za działalności powiązane uznaje się działalności wykonywane przez tego samego przedsiębiorcę rolnego nakierowane na manipulację, konserwację, transformację, komercjalizację, aprecjację produktów otrzymywanych głównie z uprawy ziemi lub lasu, lub z hodowli zwierząt, a także działalności nakierowane na dostarczanie dóbr lub usług poprzez korzystanie w sposób przeważający z wyposażenia lub środków przedsiębiorstwa rolnego. Działalności powiązane obejmują również aprecjację terytorium, dziedzictwa rolnego i leśnego oraz agroturystykę prowadzoną na podstawie przepisów prawa.

[7] Sama definicja pojęcia gospodarstwa rolnego nie zawiera wśród jego składników nieruchomości, co pozwala na zakwalifikowanie jako przedsiębiorcy rolnego podmiotu, który nie korzysta w działalności rolniczej z gruntów rolnych; tak A. Szymecka, *Gospodarstwo rolne w prawie włoskim – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 1, s. 167-168.

[8] Włoski odpowiednik polskiego Sądu Najwyższego.

[9] Wyrok Sądu Kasacyjnego, Sekcja I Cywilna, 10/12/2010 n. 24995, dostępny na: http://www.unijuris.it/sites/default/files/sentenze/Corte%20di%20Cassazione%2010%20dicembre%202010%20n.%2024995.pdf.

[10] A. Szymecka, op. cit., s. 168.

cji „działalności powiązanych". Artykuł 2135 wł. k.c. z 1942 r. wyróżniał tylko dwa rodzaje takich działalności, tj. przetwórstwo oraz sprzedaż produktów rolnych, jeżeli wchodziły one w normalny zakres wykonywanej działalności rolniczej[11]. Jak zostało wskazane, nowelizacja z 2001 r. znacznie rozszerzyła wykaz działalności powiązanych, przy czym w doktrynie wskazuje się, że w rzeczywistości doszło do sprecyzowania działalności powiązanych uregulowanych w poprzednim brzmieniu przepisu, a nie rozszerzenia istniejącego katalogu[12]. Przykładowo obróbka, komercjalizacja czy przechowywanie produktów rolnych zawierały się w ogólnych pojęciach przetwórstwa i sprzedaży, natomiast świadczenie dóbr i usług mogło być uznane za szczególny rodzaj działalności powiązanej[13].

Wprowadzone uregulowanie doprowadziło do znacznego upodobnienia działalności rolniczej i handlowej. W doktrynie podkreśla się jednak, że mimo zacierania się różnić między tymi dwoma podmiotami, to rozwój ochrony środowiska, regulacje wprowadzone przez Unię Europejską oraz zróżnicowanie działalności przedsiębiorstw rolnych skutkują tym, że wciąż powstają odrębności, które uzasadniają utrzymanie osobnych pojęć przedsiębiorstwa handlowego i rolnego[14].

Definicja przedsiębiorcy handlowego została uregulowana w sposób precyzyjny w art. 2195 wł. k.c., który wskazuje na podmioty podlegające rejestracji w rejestrze przedsiębiorców. Zgodnie ze wskazaną regulacją są to przedsiębiorcy, którzy podejmują działalność w zakresie: produkcji dóbr i usług, pośrednictwa obrotu towarami, transportu lądowego, wodnego i lotniczego, bankowości i ubezpieczeń, działalności pomocniczej wobec działalności poprzednio wymienionych. W dalszej kolejności przepis ten reguluje, że wszystkie przepisy prawa, które odnoszą się do takiej działalności i do przedsiębiorstw handlowych, dotyczą wyżej wymienionych rodzajów działalności i przedsiębiorstw, które je wykonują, o ile ustawa nie stanowi inaczej.

---

[11] Zob. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 1, s. 203. Zob. również literaturę tam wskazaną.

[12] Ibidem s. 206 i 207.

[13] Ibidem s. 207. Autorka zwraca również uwagę, że we włoskim systemie prawnym już w latach osiemdziesiątych na mocy odrębnych przepisów uznawano świadczenie niektórych usług za działalność rolniczą powiązaną, jako przykład podaje ustawę nr 730 z 1985 r. o agroturystyce, która regulowała (art. 2) działalność turystyczną jako powiązaną działalność rolniczą.

[14] A. Lichorowicz, *Przedsiębiorstwo handlowe, a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie cywilnym. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Szwaji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej, Kraków 2004, z. 88, s. 241.

3. Przedsiębiorcy rolni a postępowanie upadłościowe

Włoskie prawo upadłościowe, podobnie jak polskie, zawiera ograniczenia podmiotowe w zakresie możliwości przeprowadzenia postępowania upadłościowego. Możliwość ta jest przewidziana obecnie jedynie w stosunku do przedsiębiorców handlowych[15]. Artykuł 2221 wł. k.c. stanowi, że przedsiębiorcy prowadzący działalność handlową, z wyłączeniem jednostek publicznych i małych przedsiębiorców[16], w przypadku niewypłacalności są podmiotami postępowania upadłościowego i układowego, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych. Szczegółową regulację wprowadza w tym zakresie dekret królewski z 16 marca 1942 r. regulujący włoskie prawo upadłościowe[17]. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 wł. p.u. podmiotami postępowania upadłościowego oraz porozumienia układowego są przedsiębiorcy wykonujący działalność handlową z wyłączeniem jednostek publicznych. Artykuł 1 ust. 2 reguluje, że są wyłączeni z możliwości ogłoszenia upadłości oraz zawarcia porozumienia układowego przedsiębiorcy handlowi, którzy spełniają łącznie następujące warunki:

a) w ciągu trzech lat poprzedzających datę złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (w wypadku gdy działalność danego podmiotu trwa krócej niż trzy lata, okres ten oblicza się od początku wykonywania działalności), posiadał w ujęciu rocznym aktywa o całkowitej wartości nieprzekraczającej kwoty 300 tys. euro;

b) w ciągu trzech lat poprzedzających datę złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (w wypadku gdy działalność danego podmiotu trwa krócej niż trzy lata, okres ten oblicza się od początku wykonywania działalności), osiągnął w jakikolwiek sposób w ujęciu rocznym zysk brutto o całkowitej wartości nieprzekraczającej kwoty 200 tys. euro;

c) posiada zobowiązania, również niewymagalne, o całkowitej wartości nieprzekraczającej kwoty 500 tys. euro.

Wskazane powyżej warunki mogą być zmieniane co trzy lata dekretem ministra sprawiedliwości na podstawie zaistniałej w danym momencie

---

[15] Takie brzmienie ustawy zostało skrytykowane w orzeczeniu Trybunału Torre Annunziata z 20 stycznia 2011 r., w którym stwierdzono, że przepis ten nie odzwierciedla obecnych realiów gospodarczych, jak również może naruszać art. 3 Konstytucji regulujący zasadę równości wobec prawa.

[16] Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 i 3 załącznika nr 1 do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 364/2004 z 25 lutego 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 i rozszerzające jego zakres w celu włączenia pomocy dla badań i rozwoju, za małe przedsiębiorstwo uważa się przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 pracowników (ale nie mniej niż 10) i którego roczny obrót i/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 10 milionów euro.

[17] Dalej jako: wł. p.u.

średniej zmian indeksów ISTAT[18] co do cen konsumpcyjnych dla rodzin urzędników i robotników.

Mając na uwadze kodeksowe rozróżnienie pomiędzy działalnością rolniczą a działalnością handlową, należy wskazać, że przedsiębiorcy rolni, jako że nie wykonują działalności handlowej, zostali wyłączeni podmiotowo z włoskiego prawa upadłościowego, z zastrzeżeniem zmian opisanych w dalszej części artykułu. Wyłączenie przedsiębiorców rolnych z kręgu podmiotów, wobec których można przeprowadzić postępowanie upadłościowe, jest wynikiem decyzji politycznej; obecnie budzi ona wiele kontrowersji, w szczególności mając na uwadze postęp technologiczny w rolnictwie, jak również aktualne brzmienie art. 2135 wł. k.c.[19] oraz fakt, że działalność rolnicza uregulowana w art. 2135 wł. k.c. wykazuje te same cechy co działalność handlowa[20].

W 1942 r. przedsiębiorcą rolnym udało się wyłączyć z prawa upadłościowego nie tylko małych, ale i wszystkich przedsiębiorców rolnych, motywując to m.in. sezonowym charakterem działalności rolniczej, zależnieniem produkcji rolnej od czynników atmosferycznych oraz okolicznością, że przedsiębiorca rolny ponosi w związku ze swoją działalnością podwójne ryzyko: biologiczne i ekonomiczne. W późniejszym okresie czynniki te udało się ograniczyć przez uprawy hydroponiczne, nowe techniki irygacji czy nawożenia, jak również fakt, że globalizacja rynku zmierza do zrównania mechanizmu podaży produktów rolnych z mechanizmami podaży innych sektorów[21].

W dalszej kolejności należy również zwrócić uwagę na stanowisko doktryny włoskiej dotyczące możliwości przeprowadzenia postępowania upadłościowego wobec podmiotów prowadzących działalność rolniczą w formie spółek prawa handlowego. Część komentatorów uznaje, że spółka jawna, komandytowa, komandytowo-akcyjna, akcyjna, z ograniczoną odpowiedzialnością mogą zostać uznane za przedsiębiorcę rolnego, jeżeli prowadzą one działalność rolniczą. W związku z tym uznaje się, że nie może zostać ogłoszona upadłość ani wobec spółki cywilnej prowadzącej

---

[18] Istituto Nazionale di Statistica – Narodowy Instytut Statystyczny – włoski odpowiednik polskiego Głównego Urzędu Statystycznego.

[19] P. Celentano, E. Forgillo, *Fallimento e concordati. Le soluzioni giudiziali e negoziate delle crisi d'impresa dopo le riforme*, Milano 2008, s. 36.

[20] N. Abriani, *Diritto fallimentare: manuale breve*, Milano 2008, s. 102.

[21] P. Pajardi, A. Paluchowski, *Manuale di diritto fallimentare*, Milano 2008, s. 75; zob. literaturę i orzecznictwo tam wskazane.

działalność rolniczą, ani wobec spółki prawa handlowego (wymienionych powyżej) prowadzącej taką działalność[22].

Istotne stanowisko zajmuje G. Pellegrino, wskazując, że w przypadku spółek handlowych prowadzących działalność rolniczą, spółki takie nie mogą podlegać przepisom prawa upadłościowego. Jako przykład podaje art. 2308 wł. k.c. regulujący przyczyny rozwiązania spółki jawnej, zgodnie z którym jedną z przyczyn rozwiązania takiej spółki jest ogłoszenie jej upadłości, jeżeli przedmiotem jej działalności nie jest działalność inna niż handlowa[23]. Nie jest wystarczającym założenie spółki prawa handlowego, której przedmiotem aktywności jest działalność rolnicza, aby uznać, że spółka ta ma charakter handlowy. Jeżeli założona spółka prowadzi zgodnie ze swoim statutem działalność handlową, a nie rolniczą, to jedynie wtedy można stosować wobec niej przepisy właściwe dla przedsiębiorców handlowych[24].

Odmiennego zdania jest G. Minutoli, który wskazuje, że należy odróżnić przedsiębiorców rolnych od spółek prawa handlowego i spółdzielni prowadzących działalność rolniczą, gdyż są one podmiotami prawa upadłościowego, a to ze względu na fakt, że mają charakter przedsiębiorstw handlowych od chwili ich powstania[25].

Omawiane ograniczenie podmiotowe nie zmieniło faktu, że wielu przedsiębiorców rolnych i ich wierzycieli podejmowało próby złożenia wniosku w przedmiocie ogłoszenia upadłości, co umożliwiło przeprowadzenie analizy zagadnienia przez włoskie sądy. Należy w szczególności przytoczyć wskazane już orzeczenie Sądu Kasacyjnego z 10 grudnia 2010 r. (nr 24995). W wyroku tym Sąd Kasacyjny rozpatrywał następujący stan faktyczny. Trybunał w Parmie ogłosił upadłość przedsiębiorcy rolnego Azienda Agricola Casearia Antica Torre di Bocelli Gino z powodu znacznej wielkości tego przedsiębiorstwa, rodzaju prowadzonej działalności (przetwarzanie i handel produktami), znacznej wielkości obrotu, jak również wielkości posiadanych pasywów. Sąd Apelacyjny w Bolonii oddalił odwołanie skarżących, którzy zarzucali temu wyrokowi, że w rzeczywistości nie było przesłanek zakwalifikowania przedsiębiorstwa upadłego jako przedsiębiorstwa handlowego. Sąd Kasacyjny po rozpatrzeniu sprawy

---

[22] N. Abriani, op. cit., s. 86.

[23] Przykładowo działalność rolnicza.

[24] G. Pellegrino, *Fallimento delle società. Riforma del diritto societario e della legge fallimentare*, Padova 2007, s. 95.

[25] Ibidem, s. 95, za: G. Minutoli, *L'impresa agricola ed ittica e le procedure concorsuali tra nuovo art. 2135 Cod. Civ. e prospettiva di riforma della legge fallimentare*, „Il diritto fallimentare e delle società commerciali" 2005, nr 3/4, s. 596.

uchylił wyrok sądu apelacyjnego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, wskazując na fakt, że modyfikacja pojęcia przedsiębiorcy rolnego wprowadzona dekretem legislacyjnym nr 228 z 2001 r. rozszerzyła zakres działalności kwalifikowanej jako działalność rolnicza, co znacznie upodobniło tę działalność do działalności prowadzonej przez przedsiębiorców handlowych. Nie usprawiedliwia to jednak kwalifikowania przedsiębiorcy rolnego jako przedsiębiorcy handlowego. Co więcej, Sąd Kasacyjny wskazał na fakt, że żadna z dotychczasowych modyfikacji prawa upadłościowego nie miała wpływu na treść art. 2135 wł. k.c. regulującego pojęcie przedsiębiorcy rolnego. Dlatego też Sąd Kasacyjny uchylił wyrok sądu apelacyjnego i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania.

W kolejnym orzeczeniu[26] Sąd Kasacyjny rozpatrywał sprawę Associazione Regionale Cerealicoltori – A.R.C.E. (regionalne stowarzyszenie osób uprawiających zboże). Sąd w Bari ogłosił wobec wyżej wymienionego podmiotu upadłość, wskazując, że podmiot ten nie wykonywał działalności rolniczej, a parabankową. Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy przez Sąd Apelacyjny w Bari. Sąd Kasacyjny, rozpatrując sprawę, na skutek kasacji złożonej przez wyżej wymienione stowarzyszenie uznał orzeczenie sądu I instancji za prawidłowe, wskazując przede wszystkim na fakt, że stowarzyszenie nie tylko nie wykonywało pośrednio lub bezpośrednio działalności rolniczej, ale nadto wykonywało systematycznie działalność parabankową, która nie wchodzi w skład katalogu ujętego w art. 2135 wł. k.c.

Innym wartym uwagi orzeczeniem jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Wenecji z 27 października 2011 r.[27], w którym Sąd ten orzekł, że ogłoszenie upadłości powinno zostać poprzedzone ustaleniem czy dany podmiot prowadzi w sposób profesjonalnie zorganizowany działalność gospodarczą. Nie można dokonać takiego stwierdzenia, jeżeli przedsiębiorca rolny zaprzestał prowadzenia działalności polegającej na uprawie zboża i podjął następnie działalność polegającą na wybudowaniu budynku mającego służyć do prowadzenia działalności agroturystycznej. W sprawie tej Sąd Apelacyjny uchylił wyrok sądu I instancji, który taką działalność uznał za wystarczającą do ogłoszenia upadłości.

---

[26] Wyrok Sądu Kasacyjnego, Sekcja I Cywilna, 24/03/2011, n. 6853; dostępny na: http://www.unijuris.it/sites/default/files/sentenze/Corte%20di%20Cassazione%2024%20marzo% 202011%20n.%206853.pdf.

[27] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Wenecji, nr 818/2010 R. G.; dostępny na: http://www.unijuris.it/sites/default/files/sentenze/Corte%20di%20Appello%20di%20Venezia%2027%20ottobre%202011.pdf.

W wyroku z 29 sierpnia 2008 r. Trybunał w Pordenone[28] oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości spółki, która zajmowała się obrotem jajami. Spółka ta prowadziła obrót jajami wyprodukowanymi w ramach własnej działalności, a ponadto dokonywała zakupu jaj od innych producentów w celu ich dalszej odsprzedaży, co zapewniało jej 30% całkowitego obrotu z tego tytułu. Trybunał uznał, że spółka ta zajmowała się głównie komercjalizacją produktów rolnych, co powoduje, że zachowuje ona charakter przedsiębiorcy rolnego. W rezultacie nie można ogłosić wobec niej upadłości.

Istotną kwestię poruszył również Trybunał w Udine w wyroku z 21 września 2012 r.[29], w którym oddalił on wniosek o upadłość spółki z ograniczoną odpowiedzialnością; spółka ta nie prowadziła działalności rolniczej, gdyż wynajęła osobie trzeciej wszystkie tereny rolne oraz urządzenia niezbędne do prowadzenia takiej działalności. Trybunał uznał, że mimo takiej okoliczności, podmiot ten wciąż pozostaje przedsiębiorcą rolnym. Wyrok ten należy uznać za kontrowersyjny, gdyż w oczywisty sposób taka spółka nie osiągała dochodu z działalności rolniczej, ale z wynajmu przedsiębiorstwa.

Podsumowując dokonaną analizę orzeczeń, należy zwrócić uwagę, że we Włoszech to rodzaj wykonywanej działalności determinuje możliwość ogłoszenia upadłości, co skutkuje tym, że również spółki handlowe są pozbawione tej możliwości, jeżeli wykonują działalność rolniczą. Takie rozwiązanie znacznie różni się od rozwiązania istniejącego w Polsce, gdzie osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne jest wyłączona z zakresu zastosowania ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze z 28 lutego 2003 r., natomiast taką możliwość ma spółka prawa handlowego prowadząca taką działalność.

4. Zmiany wprowadzone dekretem prawnym nr 35 z 14 marca 2005 r., dekretem legislacyjnym nr 5 z 9 stycznia 2006 r. oraz dekretem prawnym nr 98/2011

Dekretem prawnym nr 35 z 14 marca 2005 r., następnie zmienionym ustawą nr 80 z 14 maja 2005 r., wprowadzono do włoskiego prawa upadło-

---

[28] Wyrok Trybunału w Pordenone z 29 sierpnia 2008 r., nr 81/08 I.F., 104/08 I.F, 136/08/I.F., 137/08I.F.; dostępny na: http://www.unijuris.it/sites/default/files/sentenze/Tribunale%20di%20Pordenone%2029.10.2008.pdf.

[29] Wyrok Trybunału w Udine z 21 września 2012 r., nr 64/010 – 1; dostępny na: http://www.unijuris.it/sites/default/files/sentenze/Tribunale%20di%20Udine%2021%20settembre%202012.pdf.

ściowego nową instytucję prawną, tj. porozumienie w zakresie restrukturyzacji zadłużenia[30], a dekretem legislacyjnym nr 5 z 9 stycznia 2006 r. wprowadzono możliwość zawierania ugody z organami podatkowymi[31] oraz zwolnienie z długu. Następnie dekretem prawnym nr 98/2011 z 6 lipca 2011 r. umożliwiono zastosowanie restrukturyzacji zadłużenia oraz ugody zawieranej z organami podatkowymi wobec przedsiębiorstw rolnych, co było pierwszą taką reformą od chwili uchwalenia włoskiego prawa upadłościowego w 1942 r.[32] Opisane instytucje znajdują zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców rolnych, niezależnie od ich wielkości czy formy prawnej działania[33].

W doktrynie podkreśla się, że zmiany wprowadzone dekretem prawnym nr 98/2011 zmierzają w kierunku rozciągnięcia postępowania upadłościowego na sektor rolniczy[34]. Instytucje te mają na celu danie przedsiębiorcy znajdującemu się w stanie kryzysu drugiej szansy bez narażania gospodarki narodowej i pracowników danego przedsiębiorcy na negatywne konsekwencje złej kondycji finansowej. Niemniej jednak podkreśla się, że należy jeszcze wprowadzić regulację, na mocy której przedsiębiorcy rolni byliby objęci instytucją zwolnienia z długu[35].

Porozumienie w zakresie restrukturyzacji zadłużenia zostało uregulowane w art. 182-bis wł. p.u. i ma charakter dwufazowy: porozumienie zawierane między przedsiębiorcą – dłużnikiem i wierzycielami jest następnie zatwierdzane przez trybunał[36]. Jak podkreśla się w doktrynie, instytucja ta pozwala na wyjście z kryzysu przedsiębiorcy (w tym również przedsiębiorcy rolnemu), za pomocą porozumień pozasądowych, które

---

[30] Art. 182-bis wł. p.u. przewidujący możliwość restrukturyzacji zadłużenia był wielokrotnie modyfikowany następującymi aktami prawnymi: dekretem legislacyjnym nr 169 z 12 września 2007 r., dekretem prawnym nr 78 z 31 maja 2010 r. (następnie zmienionym ustawą nr 122 z 30 lipca 2010 r.), dekretem legislacyjnym nr 98 z 6 lipca 2011 r., ustawą nr 111 z 15 lipca 2011 r., dekretem prawnym nr 83 z 22 czerwca 2012 r. (zmienionym później ustawą nr 134 z 7 sierpnia 2012 r.

[31] Art. 182-ter wł. p.u. regulujący ugodę zawieraną z organami podatkowymi był zmieniany: dekretem legislacyjnym nr 12 z 16 października 2007 r., dekretem prawnym nr 185 z 29 listopada 2008 r. (zmienionym ustawą nr 2 z 28 stycznia 2009 r.), dekretem prawnym nr 78 z 31 maja 2010 r. (następnie zmienionym ustawą nr 122 z 30 lipca 2010 r.), dekretem legislacyjnym nr 98 z 6 lipca 2011 r., ustawą nr 111 z 15 lipca 2011 r.

[32] E. Guadagno, op. cit., s. 312.

[33] G. Buccarella, *I nuovi accordi di ristrutturazione dei debiti*, Giuffrè Editore, Milano 2013, s. 66.

[34] E. Guadagno, op. cit., s. 303.

[35] Ibidem, s. 314.

[36] Ibidem.

mają na celu restrukturyzację długów przedsiębiorcy[37]. Jej celem jest nadto całkowite zaspokojenie tych wierzycieli, którzy nie biorą udziału w porozumieniu[38]. Wśród sposobów restrukturyzacji zadłużenia wymienia się odroczenie terminu płatności, umorzenie długu, cesję wierzytelności, przejęcie długu lub przystąpienie do długu przez podmiot trzeci, *pactum de non petendo*, konwersję zadłużenia na kapitał zakładowy[39], jak również emisję obligacji.

Wątpliwości może budzić znaczne podobieństwo omawianej instytucji z porozumieniem zawieranym między wierzycielem i dłużnikiem w postępowaniu układowym (*concordato preventivo*). Zwraca się uwagę, że w ocenie porozumień dotyczących restrukturyzacji zadłużenia dominuje koncepcja prawa prywatnego wyrażającą się w tym, że porozumienie takie jest wielostronną umową wywołującą skutki jedynie wobec wierzycieli, którzy je zawarli, a nie wobec tych, którzy do nich nie przystąpili (zgodnie z treścią art. 1372 wł. k.c.), przy czym porozumienie takie nie może wywoływać wobec osób trzecich niekorzystnych konsekwencji. Porozumienie to ma jednak ograniczenia: musi zostać zawarte z wierzycielami reprezentującymi przynajmniej 60% wszystkich wierzytelności, jak również musi zostać zatwierdzone przez trybunał[40].

W myśl najważniejszych postanowień art. 182-bis wł. p.u., przedsiębiorca będący w kryzysie finansowym może domagać się zatwierdzenia przez trybunał porozumienia, jakie zostało zawarte z wierzycielami, reprezentującymi przynajmniej 60% zadłużenia. Porozumienie to jest sporządzane przez dłużnika, a do dokumentu załącza się raport zredagowany przez niezależnego biegłego rewidenta wybranego przez przedsiębiorcę – dłużnika, który zawiera potwierdzenie danych spółki, jak również potwierdza możliwość zapewnienia spłaty wierzycieli niebiorących udziału w porozumieniu.

„Na podstawie zawartego porozumienia przedsiębiorca zobowiązuje się do spłaty wierzycieli, którzy nie biorą udziału w porozumieniu, w następujący sposób: w ciągu stu dwudziestu dni od dnia zatwierdzenia porozumienia zostaną spłacone wierzytelności, które były wymagalne w dniu

---

[37] G. Pellegrino, op. cit., s. 9.

[38] P. Pajardi, A. Paluchowski, op. cit., s. 908.

[39] E. Frascaroli Santi, *Gli accordi di ristrutturazione dei debiti. Un nuovo procedimento concorsuale*, Milano 2009, s. 118.

[40] P. Celentano, E. Forgillo, op. cit., s. 1197; A. P. Scarso, *Debt restructuring in the "new" Italian Insolvency Law*, „Studia Iuridica Toruniensia" 5, 2009, s. 14-15.

zatwierdzenia porozumienia, a w ciągu stu dwudziestu dni od dnia ich wymagalności zostaną spłacone zobowiązania, które nie były jeszcze wymagalne w dniu zatwierdzenia przez sąd porozumienia. Porozumienie jest następnie publikowane w rejestrze handlowym i wchodzi w życie w dniu jego publikacji.

Przez sześćdziesiąt dni od dnia publikacji porozumienia w rejestrze handlowym wierzyciele posiadający wobec dłużnika wierzytelności sprzed daty publikacji porozumienia nie mogą rozpoczynać i kontynuować postępowań zabezpieczających i egzekucyjnych z majątku dłużnika ani nabywać tytułów uprzywilejowania wobec innych wierzycieli, jeżeli czynności te nie zostały wcześniej uzgodnione. Terminy przedawnienia, które miałyby zostać przerwane poprzez podjęcie powyższych działań, pozostają zawieszone, a samo przedawnienie nie następuje. W ciągu trzydziestu dni od chwili publikacji porozumienia wierzyciele oraz każdy, kto ma interes prawny, może wnieść sprzeciw przeciwko porozumieniu. Trybunał wydaje orzeczenie, wraz z uzasadnieniem, w przedmiocie uwzględnienia albo nieuwzględnienia sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym. Orzeczenie to może być zaskarżone do sądu apelacyjnego w terminie piętnastu dni od dnia jego publikacji w rejestrze przedsiębiorstw.

Przedsiębiorca może domagać się wspomnianego zakazu wszczynania i kontynuowania postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających już na etapie negocjacji z wierzycielami i przed ostatecznym zredagowaniem omawianego porozumienia. W tym celu powinien on złożyć we właściwym trybunale stosowny wniosek wraz z wymaganą w art. 161 wł. p.u. dokumentacją[41], a nadto przedłożyć propozycję porozumienia zawierającą oświadczenie przedsiębiorcy stwierdzające, że trwają negocjacje z wierzycielami reprezentującymi co najmniej 60% wierzytelności oraz oświadczenie biegłego rewidenta, że taki wniosek jest zasadny i że zabezpieczy całkowitą spłatę wierzycieli, którzy nie biorą udziału w negocjacjach lub odmówili w nich udziału. Omawiany wniosek podlega publikacji w rejestrze handlowym i od chwili publikacji obowiązuje zakaz wszczynania i kontynuowania postępowań egzekucyjnych i zabezpieczających, jak

[41] Art. 161 ust.1 i 2 lit. a), b), c), d) wł. p.u.: tj. wniosek (art. 161 ust. 1) powinien zawierać informację o aktualnej sytuacji majątkowej; ekonomicznej i finansowej przedsiębiorstwa (art. 161 ust. 2 lit. a); analizę i ocenę działalności przedsiębiorstwa oraz imienną listę wierzycieli wraz z wartością wierzytelności i przypadkami uprzywilejowania wierzytelności (art. 161 ust. 2 lit. b); wykaz uprawnionych z tytułu praw rzeczowych i osobistych na aktywach będących w posiadaniu dłużnika (art. 161 ust. 2 lit. c); wartość aktywów oraz szczególnych wierzycieli wspólników odpowiadających bez ograniczenia (art. 161 ust. 2 lit. d).

również zakaz nabywania tytułów uprzywilejowujących wierzytelności, o ile nie uzgodniono inaczej.

Po sprawdzeniu, czy zostały złożone wszystkie wymagane dokumenty, trybunał w ciągu trzydziestu dni od dnia ich złożenia wyznacza posiedzenie i zawiadamia o tym wierzycieli, z którymi toczą się negocjacje. W trakcie posiedzenia trybunał sprawdza, czy zostały spełnione przesłanki zawarcia porozumienia o restrukturyzacji zadłużenia z wierzycielami reprezentującymi przynajmniej 60% wierzytelności oraz warunki całkowitej spłaty wierzycieli, z którymi nie są prowadzone negocjacje lub którzy odmówili wzięcia w nich udziału. Po sprawdzeniu tych przesłanek trybunał wydaje dekret (podlegający zaskarżeniu), w którym zakazuje prowadzenia postępowań zabezpieczających i egzekucyjnych, jak również zakazuje nabywania tytułów uprzywilejowujących wierzytelności, jeżeli nie zostało to uzgodnione. Wyznacza również termin sześćdziesięciu dni na złożenie porozumienia o restrukturyzacji zadłużenia oraz raportu zredagowanego przez biegłego rewidenta.

Ugoda zawierana przez przedsiębiorcę (w tym również przedsiębiorcę rolnego) w kryzysie finansowym z organami podatkowymi została uregulowana w art. 182-ter wł. p.u. Może też zostać zawarta w opisanym już porozumieniu o restrukturyzacji zadłużenia (art. 182-bis wł. p.u.). W doktrynie wskazuje się, że instytucja ta ma sprzyjać wyjściu przedsiębiorcy z kryzysu kosztem interesu państwa w zakresie pobrania podatku. Wśród należności, które mogą być objęte opisywaną ugodą, w doktrynie wymienia się podatki hipoteczne i katastralne z tytułu spadków i darowizn, posiadania samochodu, transakcji giełdowych, abonamentu telewizyjnego. Nie mogą nią być objęte podatki lokalne, które nie podlegają ściągnięciu przez organy podatkowe[42], chyba że władze lokalne zawarły z organami podatkowymi porozumienie w zakresie zarządzania tymi należnościami[43].

Zgodnie z najważniejszymi zapisami art. 182-ter wł. p.u., przedsiębiorca w planie układu zawieranego z wierzycielami na podstawie art. 160 wł. p.u., może zawrzeć propozycję częściowej lub odroczonej spłaty podatków nałożonych przez urzędy podatkowe, jak również propozycję porozumienia z instytucjami zarządzającymi środkami na ubezpieczenie społeczne w zakresie spłaty składek ubezpieczeniowych. Wyjątkiem są należności, które

---

[42] M. Galardo, *Gli accordi di ristrutturazione dei debiti. Risanare l'impresa*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2012, s. 107.

[43] G. Buccarella, *I nuovi accordi di ristrutturazione dei debiti*, Milano 2013, s. 211.

stanowią środki własne Unii Europejskiej – wobec nich zawarcie porozumienia jest niemożliwe. W przypadku podatku VAT i tzw. podatków u źródła, które nie zostały zapłacone, możliwe jest tylko odroczenie płatności. Wynika to z faktu, że podatek od wartości dodanej, zgodnie z brzmieniem dyrektywy nr 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, stanowi jeden ze składników budżetu Unii Europejskiej. Natomiast w doktrynie wskazuje się, że odsetki lub kary z tytułu opóźnienia płatności podatku VAT mogą być przedmiotem tej instytucji przez ich zmniejszenie lub odroczenie płatności[44].

W celu rozpoczęcia procedury uregulowanej w art. 182-ter wł. p.u. należy złożyć wniosek wraz z właściwą dokumentacją (m.in deklaracje podatkowe) do trybunału, do właściwego krajowego koncesjonariusza do spraw poboru podatków oraz do właściwego urzędu skarbowego. Zgodę na zawarcie ugody musi wyrazić w przypadku podatków niewpisanych na listę należności podatkowych lub nieprzekazanych, na dzień złożenia wniosku, właściwemu krajowemu koncesjonariuszowi do spraw poboru podatków dyrektor urzędu skarbowego za zgodą właściwej skarbowej dyrekcji regionalnej. Zgoda, lub jej brak, wyrażona jest poprzez udzielenie głosu „za" lub „przeciw" na zgromadzeniu wierzycieli. Natomiast w przypadku należności podatkowych wpisanych na listę należności podatkowych lub przekazanych na dzień złożenia wniosku właściwemu krajowemu koncesjonariuszowi do spraw poboru podatków, koncesjonariusz ten wyraża swój głos na zgromadzeniu wierzycieli, zgodnie z zaleceniem dyrektora urzędu skarbowego za zgodą właściwej skarbowej dyrekcji regionalnej.

Propozycja zawarcia ugody z organami podatkowymi i ubezpieczeń społecznych może być również złożona w trakcie postępowania w zakresie restrukturyzacji zadłużenia z pozostałymi wierzycielami wskazanego w art. 182-bis wł. p.u., tj. w porozumieniu o restrukturyzacji zadłużenia. Ugoda z organami podatkowymi i ubezpieczeń społecznych zawarta w tym trybie, podlega uchyleniu z mocy prawa, jeżeli dłużnik – przedsiębiorca nie spłaci w ciągu dziewięćdziesięciu dni od upływu przewidzianych terminów całości zadłużenia wobec organów podatkowych i ubezpieczeń społecznych.

---

[44] B. Aloisi, w: P. Pototschnig, F. Marelli, M. Cimetti, *Fallimento e altre procedure concorsuali*, Milano 2010, s. 758.

5. Podsumowanie

Analiza powyższych zmian we włoskim prawie upadłościowym przedstawiają interesujący postęp w podejściu włoskiego prawodawcy do przedsiębiorcy rolnego i możliwości zastosowania wobec niego instytucji przewidzianych w prawie upadłościowym. Przedsiębiorstwa rolne przeszły dużą metamorfozę od chwili uchwalenia włoskiego prawa upadłościowego w 1942 r., a aktualne brzmienie art. 2135 wł. k.c. znacznie upodabnia przedsiębiorców rolnych do przedsiębiorców handlowych. Jednakże, co znamienne, przedsiębiorcy rolni są wyłączeni od postępowania upadłościowego niezależnie od formy prawnej wykonywanej działalności. Sprowadza się to do tego, że zarówno spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i osoba fizyczna wykonująca działalność rolniczą są traktowane w tym zakresie jako równorzędne podmioty.

Objęcie przedsiębiorcy rolnego możliwością zawarcia z wierzycielami porozumienia o restrukturyzacji zadłużenia oraz ugody z organami podatkowymi należy uznać za krok w stronę wprowadzenia dalszych zmian. Porozumienie zawarte z wierzycielami jest korzystną formą ustalenia spłaty zadłużenia z ograniczoną ingerencją sądu. Dodatkową zaletą jest obowiązek spłaty wierzycieli nieobjętych porozumieniem (czyli tych, którzy reprezentują co najwyżej 40% wierzytelności). Ugoda zawierana z organami podatkowymi jest z kolei przykładem pomocy udzielonej przedsiębiorcy kosztem spłaty interesu państwa w spłacie należności podatkowych. Niemniej jednak wciąż nie jest możliwe ogłoszenie upadłości przez przedsiębiorcę rolnego, zawarcie układu oraz zastosowanie instytucji zwolnienia z długu.

Mając na uwadze polskie prawo upadłościowe i przedsiębiorcę rolnego będącego osobą fizyczną, należy uznać, że zmiany wprowadzone we Włoszech mogą okazać się istotne w zakresie badania możliwości modyfikacji art. 6 pkt 5 Prawa upadłościowego i naprawczego z 28 lutego 2003 r. W pierwszej kolejności należałoby jednak rozważyć zmianę statusu przedsiębiorcy rolnego. W polskiej doktrynie *de lege ferenda* wskazuje się na konieczność uzyskania przez rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne statusu przedsiębiorcy[45]. Takie rozwiązanie umożliwiłoby zastosowanie wobec przedsiębiorcy rolnego przepisów prawa upadłościowego.

---

[45] Zob. R. Budzinowski, op. cit., s. 60. Autor ujmuje główne postulaty zmiany statusu przedsiębiorcy rolnego: uzyskanie przez przedsiębiorcę rolnego statusu przedsiębiorcy, rozszerzenie definicji działalności rolniczej również na działalność powiązaną, zastosowanie wobec

Można również rozważyć wprowadzenie rozwiązania zbliżonego do włoskiego porozumienia o restrukturyzacji zadłużenia i objęcia nim również osób fizycznych prowadzących działalność rolniczą. Instytucja ta przypominałaby postępowanie układowe, z tym zastrzeżeniem, że wierzyciele reprezentujący przynajmniej 60% wierzytelności i dłużnik przedstawialiby sądowi do akceptacji gotową, wspólnie uzgodnioną wersję spłaty zadłużenia gwarantującą jednocześnie spłatę tych wierzycieli, którzy nie biorą udziału w takim porozumieniu.

Status prawny osoby fizycznej prowadzącej działalność rolniczą byłby istotny z punktu widzenia konsekwencji niedotrzymania warunków porozumienia. Jeżeli przyjąć, że utrzymujemy dotychczasowe rozwiązanie i nie traktujemy rolnika jak przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, to zasadne jest, aby takie porozumienie miało moc ugody sądowej w celu jego ewentualnej egzekucji. Ugoda taka musiałaby uprzywilejować w pierwszej kolejności wierzycieli, którzy odmówili wzięcia udziału w porozumieniu (i zgodnie z nim mieliby oni mieć zagwarantowaną spłatę swoich wierzytelności), a dopiero w dalszej kolejności mogłaby ona powodować zaspokojenie wierzycieli, którzy zawarli porozumienie.

Jeżeli natomiast zmienić status osoby fizycznej prowadzącej działalność rolniczą i nadać jej status przedsiębiorcy, to można rozważyć wprowadzenie skutku zbliżonego do art. 304 Prawa upadłościowego i naprawczego regulującego skutek uchylenia układu. Sąd uchylałby wtedy zawarte porozumienie i zmieniłyby postępowanie na postępowanie obejmujące likwidację majątku upadłego i ustanowiłby sędziego – komisarza oraz syndyka albo umarzałby postępowanie.

Ciekawym rozwiązaniem mogłoby się okazać zawarcie podobnego porozumienia z organami podatkowymi oraz ubezpieczeń społecznych w zakresie spłaty należności publicznoprawnych. W takim wypadku należałoby rozważyć możliwość odroczenia płatności takich należności. Odbywałoby się to kosztem interesu państwa w zakresie ściągania takich należności, ale jednocześnie na korzyść przedsiębiorcy rolnego mogącego spłacić swoje zadłużenie oraz jego wierzycieli.

---

rolników regulacji związanych z powszechnym obrotem gospodarczym (z uwzględnieniem możliwości ogłoszenia upadłości) oraz wprowadzenie do systemu prawnego definicji tzw. spółki rolnej. Zob. również A. Lichorowicz, op. cit., s. 254, w którym autor wskazuje na konieczność kontynuowania stopniowego zbliżenia się statusu prawnego gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa.

INSOLVENCY OF AN AGRICULTURAL ENTREPRENEUR IN ITALY AND INSOLVENCY LAW INSTITUTIONS IN ITALY

Summary

Under the recent amendments to Italian insolvency law, two of its institutions may be used in respect of agricultural entrepreneurs. They are: a debt restructuring agreement and an agreement with tax authorities. Familiarisation with both will perhaps be inspiring for Polish legislators who may then wish to consider extending insolvency regulations on debt restructuring on individual agricultural entrepreneurs. Such a solution would be similar to a composition agreement with one exception: it would require a debt repayment proposal agreed by at least 60% of the creditors and the debtor to be submitted to court for approval. The proposal would have to account for guaranteed repayment all creditors, including those who were not a party to the agreement as well.

LA PROBLEMATICA DI INSOLVENZA DELL'IMPRENDITORE AGRICOLO IN ITALIA E ISTITUTI DI DIRITTO FALLIMENTARE

Riassunto

Negli ultimi anni nel diritto fallimentare italiano sono state introdotte delle modifiche le quali permettono di applicare nei confronti degli imprenditori impegnati in attività agricole due istituti di diritto fallimentare, vale a dire un accordo di ristrutturazione del debito e la transazione conclusa con le autorità fiscali. La presentazione di questi istituti può rivelarsi una fonte d'ispirazione per il legislatore polacco. Come scrive tra l'altro l'autore bisogna cosiderare l'introduzione di una soluzione simile all'accordo italiano di ristrutturazione dei debiti e di farla estendere anche alle persone fisiche impegnate in attività agricole. Questo istituto assomiglierebbe ad una procedura di accordo, a condizione che i creditori vantanti almeno il 60% del credito e il debitore sottopongano da accettare al giudice un concordato pronto, di accordo reciproco, del pagamento dei debiti il quale garantirebbe al contempo il pagamento dei creditori che non fanno parte del concordato.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Ilaria Trapè, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Giuffrè Editore, Milano 2012, ss. 460.

Prezentowana publikacja poświęcona jest oznaczeniom pochodzenia zamieszczanym przez producentów w oznakowaniu środków spożywczych. Książka – jak by się mogło wydawać – nie dotyczy jednak tylko unijnych oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia, uregulowanych obecnie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, lecz także innych znaków i oznaczeń o odrębnym charakterze i kwalifikacji prawnej. Autorka w poetycki sposób określa je wszystkie zbiorczym terminem „znaki terytorium".

Sam tytuł monografii wskazuje, że tematyka oznaczeń pochodzenia potraktowana została w sposób wszechstronny i wielowątkowy. Autorka bowiem analizuje zagadnienie pod kątem wpływu tego rodzaju oznaczeń na konkurencyjność rynku spożywczego, naświetla ich znaczenie dla konsumentów, a także rolę, jaką odgrywają w rozwoju obszarów wiejskich. Uwzględnia przy tym nie tylko aspekt regulacji krajowych i unijnych, lecz także międzynarodowych. Ukazuje rozwój i znaczenie regulacji w tym zakresie w szerszym kontekście zmian społecznych i gospodarczych, jakie zaszły na przełomie ostatnich dekad.

Na szczególną uwagę zasługuje studium i systematyka pojęcia pochodzenia przeprowadzone przez Autorkę i wykorzystywane w każdym rozdziale. W tym zakresie wyróżnia ona pochodzenie wskazujące na przynależność produktu do danego przedsiębiorcy/grupy przedsiębiorców oraz pochodzenie geograficzne, w tym pochodzenie mające charakter czysto komunikacyjny i pochodzenie o konotacji jakościowej. Interesujące jest także konsekwentne rozróżnianie specyfiki oznaczeń pochodzenia dotyczących produktów przemysłowych i rolno-spożywczych.

Książka składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy z nich ma charakter wprowadzający. Obrazuje szereg procesów, które miały i mają wpływ na regulacje odnoszące się do oznaczeń pochodzenia. Mowa w szczególności o globalizacji rynków, masowej konsumpcji, standaryzacji i „delokalizacji" produkcji, które z jednej strony pociągnęły za sobą wzmożone poszukiwanie przez konsumentów informacji na temat „źródeł" produktów i miejsc ich wytworzenia, a z drugiej – potrzebę producentów „komunikowania" się z konsumentami i zaznaczania swojej tożsamości. Dodatkowo obecne systemy produkcji rolnej, które nie ograniczają się do jednostkowych gospodarstw rolnych, ale tworzą całe łańcuchy produkcji, przetwórstwa i dystrybucji, wymagają mechanizmów prawnych gwarantujących „kolektywny charakter reputacji". W tym zakresie szczególną rolę odgrywają więc także znaki jakości. Autorka w rozdziale pierwszym analizuje także koncepcję jakości. Zaznacza, że nie jest możliwe stworzenie normatywnej definicji tego pojęcia, jednakże przeprowadza przegląd celów unijnej polityki jakości, które pomagają interpretować odnoszące się do niej normy prawne. Zauważa przy tym, że w polityce tej termin jakość nieprzypadkowo jest ściśle łączony z regulacjami dotyczącymi unijnych oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia, które mają wymiar lokalny i tradycyjny.

Rozdział drugi skupia się na omówieniu rodzajów znaków i oznaczeń pochodzenia uregulowanych w przepisach z zakresu własności intelektualnej. Na wstępie Autorka przeprowadza ogólną analizę funkcji, jakie znaki te pełnią w wymiarze ekonomicznym, i wyróżnia z nich te, które objęto ochroną prawną. Następnie omawia szczegółowo rodzaje znaków, które odgrywają szczególną rolę w zakresie oznaczania pochodzenia: znaki wspólne i geograficzne znaki wspólne, w tym wspólnotowy znak towarowy. Przedstawia przy tym wątpliwości i zastrzeżenia prawne w zakresie własności publicznej znaków nawiązujących do pochodzenia produktów, opierając swoje wnioski na licznych przykładach, a także orzecznictwie sądów krajowych i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W rozdziale tym Autorka analizuje także kilka innych interesujących kwestii. Omawia występujące często w praktyce rynkowej określenie „Made in Italy" i przedstawia regulacje – krajowe i unijne – określające warunki jego stosowania. Ilustruje ważność oznaczenia pochodzenia w kontekście obaw i oczekiwań konsumentów, a także przedstawia kazus etykietowania oliwy z oliwek, który – w ocenie Autorki – jest dobrym przykładem różnych kwestii problemowych związanych z pojęciem pochodzenia i jego identyfikacji na etykiecie. W końcu także analizuje regulacje związane z oznaczaniem pochodzenia w nowym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, w tym zwłaszcza art. 39, który daje państwom członkowskim możliwość wprowadzenia obowiązku zamieszczania na etykiecie informacji o kraju lub miejscu pochodzenia, jeżeli istnieje udowodniony związek pewnych cech żywności z jej pochodzeniem.

Rozdział trzeci poświęcony jest unijnej regulacji unijnych oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia, uregulowanych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw

pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych[1]. W rozdziale tym w sposób pogłębiony omówione zostały cele i motywy, jakie przyświecały stworzeniu systemu ochrony tych nazw i oznaczeń, proces ich rejestracji, system kontroli, a także istota ich ochrony prawnej i stosunku tej ochrony do ochrony gwarantowanej znakom pochodzenia przyznanym na podstawie przepisów o własności intelektualnej. Omówione są także inne regulacje „sugerujące" konsumentom pochodzenie produktu, tj. gwarantowane tradycyjne specjalności, krajowy system ochrony produktów tradycyjnych oraz gminne nazwy pochodzenia.

W kolejnym, czwartym rozdziale problematyka oznaczeń pochodzenia została ukazana w szerszym kontekście unijnej polityki jakości. Jednym z głównych obszarów tej polityki są instrumenty przewidziane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Autorka skupia się w tym zakresie na zmianach w kolejnych reformach WPR (reforma średniookresowa z 2003 r., reforma tzw. *Health check* itd.) i mechanizmach w ramach drugiego filaru, tj. polityki rozwoju obszarów wiejskich. Omawia także tzw. pakiet jakości, czyli pakiet reform z 2012 r., który stał się podstawą przyjęcia rozporządzenia nr 1151/2012. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują zasygnalizowane przez Autorkę inicjatywy tworzenia znaków jakości odnoszących się do pochodzenia, certyfikujących spełnianie nie tylko szczególnych norm w zakresie jakości, lecz także standardów ochrony środowiska, higieny, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności oraz standardów społecznych. Mowa tutaj m.in. o propozycji Parlamentu Europejskiego z 2010 r. dotyczącej stworzenia systemu ochrony znaku „Made in UE".

Przedmiotem ostatniego, piątego rozdziału jest regulacja oznaczeń pochodzenia na poziomie międzynarodowym. Przedstawiony został rozwój tej regulacji od konwencji paryskiej z 1883 r. po Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS) z 1994 r. Naświetlony został także związany z tymi regulacjami problem pogodzenia dążenia państw do ochrony własnych (tradycyjnych) produkcji i wolnej wymiany rynkowej, a także problem relacji oznaczeń geograficznych do znaków towarowych. Problemy ten legły u podstaw licznych sporów międzynarodowych, w tym m.in. opisanego przez Autorkę sporu z 2005 r. pomiędzy Unią Europejską a Australią rozstrzyganego w ramach Światowej Organizacji Handlu.

Książka autorstwa Ilarii Trapè zasługuje na duże uznanie. Nie tylko wyczerpująco i wszechstronnie omawia problematykę oznaczeń pochodzenia w ujęciu regulacji krajowych, unijnych i międzynarodowych, co już samo w sobie ma ogromy walor poznawczy, ale także stawia liczne pytania i analizuje kwestie budzące wątpliwości, co dowodzi ugruntowanej wiedzy i umiejętności Autorki w interpretacji i stosowaniu prawa. Nie do przecenienia jest także literacki (a niekiedy wręcz poetycki) styl pisarski Autorki, który sprawia, że książkę czyta się z wielką przyjemnością. W tekst

[1] Obecnie uregulowanie w tym zakresie zawarte jest w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych.

wplecione są liczne cytaty i odwołania nie tylko do doktryny prawniczej, lecz także socjologicznej i ekonomicznej. Jednocześnie jednak utrzymana jest konwencja tekstu prawniczego i rozprawy naukowej.

Książka z całą pewnością może, a nawet powinna, stanowić inspirację dla polskich autorów do zajęcia się w podobny sposób problemem oznaczeń pochodzenia w kontekście regulacji polskich. Byłoby to bardzo pożądane nie tylko ze względu na brak tak kompleksowego opracowania monograficznego na ten temat, lecz także na rosnące zainteresowanie tym zagadnieniem wśród konsumentów i idącej w ślad za tym interwencji ustawodawcy.

AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht"

Dietrich Meyer-Ravenstein, *Einstweiliger Rechtsschutz gegen die Pflichtmitgliedschaft in der Jagdgenossenschaft* (Tymczasowa ochrona prawa dotycząca obligatoryjnego uczestnictwa w kole łowieckim), AUR 2013, nr 7, s. 245-250.

Przedmiotem artykułu są konsekwencje orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 czerwca 2012 r. wydanego przeciwko Republice Federalnej Niemiec. Trybunał orzekł, że prawo łowieckie RFN narusza art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Prawo łowieckie RFN przewiduje bowiem wobec właścicieli określonych nieruchomości obowiązkowe uczestnictwo we właściwym miejscowo kole łowieckim. Jego członkowie muszą tolerować polowanie na zwierzynę łowną na swojej nieruchomości. W ocenie Trybunału obowiązek znoszenia łowiectwa na swojej nieruchomości stanowi nieproporcjonalne obciążenie jej właścicieli, którzy sprzeciwiają się łowiectwu z przyczyn etycznych. Ustawodawca uchwalił nowelizację federalnego prawa łowieckiego. Na jej podstawie właściciel nieruchomości będzie mógł wyłączyć swoją nieruchomość z obszaru łowieckiego, jeżeli będzie motywowany przesłankami etycznymi. W tym stanie rzeczy powstało pytanie, czy właściciel nieruchomości może sprzeciwić się prowadzeniu na niej polowania w okresie pomiędzy wydaniem orzeczenia Trybunału a wejściem w życie nowelizacji ustawy federalnej o łowiectwie z 6 grudnia 2013 r. Niemieckie sądownictwo nie wypracowało w tej sprawie jednolitej linii orzeczniczej.

Christian Busse, *Boom der Agrarrechtshandbücher – Gedanken zur Systematik des Agrarrechts* (Boom książek o tematyce prawnorolnej – przemyślenia na temat systematyki prawa rolnego), AUR 2013, nr 8, s. 285-293.

Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że w 2009 r. niemiecka Federalna Izba Adwokacka wydała zezwolenie na nadawanie tytułu adwokata – specjalisty prawa rolnego. W konsekwencji doszło do znacznego ożywienia publikacji z zakresu prawa rolnego. W dalszej części artykułu Autor zawarł analizę treści niemieckich podręczników prawnorolnych, a także odwołał się do doktryny austriackiej, a zwłaszcza do opublikowanego w 2005 r. podręcznika pod redakcją R. Norera, który doczekał się już drugiego wydania. Ch. Busse przeciwny jest koncepcji funkcjonalnego wyodrębnienia prawa rolnego, wyraźnie wypowiada się za stanowiskiem, że prawo to stanowi samodzielną gałąź prawa. Podkreśla on w szczególności, że prawo rolne nie powinno być przedefiniowane na prawo obszarów wiejskich. Przedmiotem jego powinny pozostać normy prawne dotyczące środków produkcji w rolnictwie i regulujące wytwarzanie produktów rolnych włącznie z ich handlem, przetwórstwem i innymi rodzajami ich wykorzystania. Na zakończenie artykułu Autor podkreślił, że w związku z reformą Wspólnej Polityki Rolnej konieczna będzie aktualizacja wszystkich dotychczasowych wydawnictw prawnorolnych.

Martin Kamp, *Anwendung der Richtlinie VDI 3894* (Zastosowanie normy VDI 3894), AUR 2013, nr 8, s. 294-300.

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie stosowania norm określających emisje i immisje związane z hodowlą zwierząt. Pierwszymi normami w tym zakresie były regulacje oznaczone jako VDI 3471 i 3472, a obecnie – VDI 3894. Przepisy dotychczas stosowanych norm VDI 3471 i 3472 dawały podstawę oceny środków technicznych wykorzystywanych w hodowli zwierząt. Nadto ponieważ wskazywały minimalną odległość budynków gospodarczych od innych zabudowań, służyły do określenia oddziaływania obiektów hodowlanych na ich otoczenie. Sama konieczność aktualizacji zastąpionych norm wynikała z rozwoju techniki. Znaczenie wskazanych norm sprowadzało się w szczególności do tego, że stanowiły one narzędzie ustalenia warunków zezwolenia na prowadzenie hodowli zwierząt gospodarczych w konkretnych obiektach. W zakresie nieobjętym koniecznością uzyskania zezwolenia na podstawie federalnej ustawy o immisjach stanowiły one podstawę do ustalenia stopnia immisji. Nowa norma wyraźnie rozróżnia działania podejmowane w celu prewencji i ochrony przed immisjami zapachowymi związanymi z hodowlą zwierząt. Z tego punktu widzenia reguluje ona z jednej strony postępowanie w sprawie prowadzenia samej hodowli, a z drugiej – wskazuje metody określenia koniecznej odległości obiektów hodowlanych od sąsiednich budowli.

Hans Joachim Schulz, *Grundsätzliches zur Verkehrssicherungspflicht für Bäume als Spiel – und Freizeitgeräte* (Podstawowe zagadnienia w kwestii obowiązku zapobiegania niebezpieczeństwom w wypadkach wykorzystywania drzew jako narzędzi zabaw lub rekreacji), AUR 2013, nr 10, s. 365-376.

Autorem artykułu jest biegły z zakresu dendrologii. Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że obecnie można zaobserwować wzrost znaczenia obszarów wiejskich, w tym lasów, jako obszaru tzw. aktywnej rekreacji. Szczególnym przypadkiem w tym zakresie są parki linowe, budowane na obszarze zalesionym. Ostatnio odnotowano wypadki, w których spadające gałęzi lub przewrócone drzewa były przyczyną obrażeń doznanych przez osoby uprawiające aktywny wypoczynek. H. J. Schulz podkreślił, że orzecznictwo sądów niemieckich rozróżnia „typowe" i „atypowe" dla lasu źródła niebezpieczeństw. Typowymi są m.in. odłamane gałęzie i przewrócone drzewa. Do atypowych zalicza się np. szlabany na drogach leśnych i instalacje przeznaczone dla celów łowieckich. Szczególny obowiązek właściciela lasu do zapobiegania niebezpieczeństwom dotyczy tylko takich, które wynikają z atypowych źródeł. Autor przedstawił wymogi, którym muszą odpowiadać place zabaw i parki linowe, w których drzewa są wykorzystywane jako urządzenia rekreacji lub które to parki lub place zabaw znajdują się w sąsiedztwie drzew. W podsumowaniu H. J. Schulz wskazał, że omawiając powyższe zagadnienia, należy być świadomym, iż drzewo jest żywym organizmem.

Sebastian Krebs, *Zur Ermittlung des Zugewinns während der Ehezeit bei landwirtschaftlichen Betrieben Ertragswert – Verkehrswert* (Określenie majątku dorobkowego z okresu małżeństwa w wypadku gospodarstw rolnych: wartość dochodowa, wartość obrotowa), AUR 2013, nr 10, s. 376-379.

W praktyce stosowania prawa w Niemczech powstaje w pewnych przypadkach konieczność powołania biegłego w celu ustalenia wysokości majątku dorobkowego w sprawach o rozwiązanie małżeństwa przez rozwód. Badanie wysokości majątku dorobkowego w sytuacji, kiedy gospodarstwo rolne wchodzi w jego skład, powinno być poprzedzone ustaleniem metody badania. Niemieckie prawo rolne zawiera bowiem przepisy szczególne odnośnie do gospodarstw rolnych podlegających ochronie. W tej kategorii gospodarstw rolnych wysokość majątku dorobkowego jest ustalana na podstawie tzw. wartości dochodowej – wartość tę stanowi skapitalizowany roczny czysty dochód gospodarstwa rolnego. W pozostałych wartość gospodarstwa rolnego jest obliczana na podstawie wartości obrotowej. Istotne jest przy tym, że obliczenie wysokości majątku dorobkowego z gospodarstwa rolnego metodą wartości dochodowej dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy konkretne gospodarstwo zarówno w chwili zawarcia małżeństwa, jak i dokonywania obliczenia zaliczało się do kategorii gospodarstw objętych ochroną.

Klaus Thomas, *Die verfassungsrechtliche Einordnung der Verfahren des Flurbereinigungsgesetzes* (Klasyfikacja konstytucyjna postępowań z ustawy o scalaniu gruntów), AUR 2013, nr 11, s. 405-415.

Przedmiotem artykułu jest kwestia oceny charakteru postępowań przewidzianych przez niemiecką ustawę o scalaniu gruntów, a mianowicie, czy stanowią one ograniczenie prawa własności jej uczestników, czy też są one postacią wywłaszczenia. K. Thomas wskazał, że charakter postępowania scaleniowego był przedmiotem sporu już w odniesieniu do pierwszego niemieckiego aktu prawnego unifikującego scalanie gruntów w skali państwa, tj. tzw. Reichsumlegungsordnung (Ordynacji scaleniowej Rzeszy) z 16 czerwca 1937 r. Na gruncie Ordynacji dominowało stanowisko, że scalanie gruntów dla celów przedsiębiorstwa nie stanowiło wywłaszczenia. Uzasadniano to tym, że wywłaszczenie wyróżnia się koniecznością wypłaty odszkodowania, scalenie zaś ma na celu usunięcie szkód przez przydział odpowiedniej nieruchomości, a odszkodowanie pieniężne przewidziane jest tylko w sytuacjach wyjątkowych. Obecnie w doktrynie dominuje stanowisko, że postępowanie scaleniowe na rzecz przedsiębiorstwa ma charakter wyłącznie ograniczający prawo własności. Trybunał Konstytucyjny RFN prezentuje odmienny pogląd. W jego ocenie szczególne postępowanie scaleniowe ma charakter jednoznacznie wywłaszczeniowy.

Opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario"

Emilio Beltrán Sánchez, Javier Plaza Pendés, Esther Muñiz Espada, *Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida* (Wysiłki na rzecz rozwoju współwłasności gospodarstw rolnych w Hiszpanii), RDAA 2012, nr 60, s. 7-31.

Zgodnie z informacjami opublikowanymi przez hiszpańskie Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Środowiska kobiety stanowią więcej niż jedną trzecią osób pracujących w rodzinnych gospodarstwach rolnych. W większości jednak przypadków tylko mężczyźni figurują jako właściciele tych gospodarstw, podczas gdy kobieta jest jedynie „małżonką rolnika" i zaliczana jest do kategorii tzw. pomocy rodzinnej. W celu zmiany takiego stanu rzeczy uchwalono 4 października 2011 r. ustawę nr 35/2011, regulującą kwestię własności gospodarstw rolnych, której głównymi założeniami stały się kwestie zachęty do przekazywania własności gospodarstw rolnych w kobiece ręce oraz wyrównania szans kobiet w rolnictwie. Na mocy tej ustawy wprowadzono specjalną instytucję tzw. współwłasności gospodarstw rolnych – stanowi ona jednostkę ekonomiczną nieposiadającą osobowości prawnej, podlegającą odrębnemu opodat-

kowaniu, której właścicielami są małżonkowie bądź osoby pozostające ze sobą w bliskich relacjach, w celu wspólnego zarządzania gospodarstwem rolnym. Zdaniem Autora cele, jakie przyświecały ustawodawcy, z pewnością zasługiwały na aprobatę, niemniej obecnie niezbędne jest wydanie wielu aktów o charakterze podustawowym (w tym rozporządzeń) w celu doprowadzenia do faktycznego i praktycznego zrównania szans kobiet i mężczyzn w rolnictwie.

María José Cazorla González, *La mujer como agente para la cooperación y el desarrollo rural* (Kobieta jako agent na rzecz współpracy i rozwoju obszarów wiejskich), RDAA 2012, nr 60, s. 33-45.

Kobiety przeważnie są wyłączone z dostępu do ziemi i zarządzania jej zasobami. Tymczasem ich wkład w działalność rolniczą jest zdaniem Autorki nie do przecenienia – nie tylko bowiem zwiększają wydajność pracy przy produkcji rolnej, lecz także przyczyniają się do powiększenia populacji rolniczej, wydając na świat kolejne pokolenia. Wniosek, jaki wynika z artykułu, jest następujący: poszczególne państwa winny aktywizować działalność kobiet w rolnictwie przez umożliwienie im dostępu do ziemi i jednoczesnego zarządzania nią, co w dłuższej perspektywie znacznie przyczyni się do szybszego rozwoju obszarów wiejskich. W tym celu należałoby przygotować nowe regulacje prawne oraz zapewnić ich realizację w praktyce.

Gloria Doménech Martínez, *La comercialización de los productos agroalimentarios a través de los contratos tipo de productos agroalimentarios y la mediación en la resolución de sus controversias* (Upowszechnianie w obrocie produktów spożywczych przez zawieranie umów rolno-spożywczych i polubowne rozwiązywanie sporów), RDDA 2012, nr 60, s. 47-64.

Na system funkcjonowania gospodarstw rolnych w Hiszpanii składają się obecnie trzy istotne grupy czynników ekonomicznych: dostęp do ziemi, praca rolnika będącego właścicielem gospodarstwa rolnego (włączywszy w to pracę nieopłacanych pracowników rodzinnych) oraz ulokowanie na rynku produktów wyprodukowanych w gospodarstwie rolnym. Zdaje się, że zwłaszcza ostatni z wymienionych czynników ma w obecnej sytuacji ekonomiczno-gospodarczej niebagatelne znaczenie, ponieważ od odpowiedniego zaprezentowania się na rynku, a co za tym idzie – wyrobienia sobie marki, zależy często byt danego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa nastawionego na osiąganie i powiększanie zysku. W tym celu rolnicy i producenci rolni winni poszerzać wiedzę z zakresu funkcjonowania rynku produktów rolnych oraz kanałów jego dystrybucji oraz zrzeszać się w grupy producentów rolnych celem łatwiejszego dostępu do nowych rynków zbytu i klientów.

Jeden ze sposobów takiego wspólnego działania jest zawieranie tzw. umów rolno-spożywczych z osobami biorącymi czynny udział w obrocie produktami na rynkach

rolnych, a więc z dystrybutorami, sprzedawcami detalicznymi, czy też innego rodzaju pośrednikami. Dlatego kilka lat temu zainicjowano w Hiszpanii zmiany o charakterze ekonomiczno-prawnym umożliwiające zawieranie standardowych umów, których celem była i jest optymalizacja funkcjonowania handlu produktami rolnymi przy współpracy rolników i różnego rodzaju pośredników. Oprócz niewątpliwych zalet tego typu umów związanych ze wzrostem obrotu produktami rolnymi, kontrakty te zawierają także niezwykle korzystne postanowienia dotyczące mediacji i klauzule arbitrażowe, dzięki czemu przyczyniają się do polubownego załatwiania sporów pomiędzy stronami.

Yolanda González González, *El sector agrario español desde la perspectiva de género* (Sektor rolniczy w Hiszpanii z perspektywy płci), RDAA 2012, nr 60, s. 65-89.

Oszacowanie roli kobiet w rolnictwie napotyka duże trudności z dwóch przyczyn: w związku z trudnościami z uzyskaniem informacji statystycznych pozwalających na szczegółowe opisanie ich sytuacji oraz w powiązaniu z innymi aspektami socjoekonomicznymi, wywierającymi pośredni wpływ na ich sytuację życiową. Autorka zwraca uwagę, że obecnie wiele kobiet, pracując przy produkcji rolnej, dodatkowo dokształca się i wraz z upływem czasu porzuca pracę na roli na rzecz innych zajęć w celu polepszenia swojej sytuacji materialnej i życiowej. Jak pokazują badania, zdecydowana większość kobiet pracujących przy produkcji rolnej nie jest ani zadowolona, ani niezadowolona ze swojego aktualnego położenia. Zdaniem Autorki niezbędne staje się przeprowadzenie odpowiednich kursów dokształcających kobiety pracujące przy produkcji rolnej celem przedstawienia im korzyści, jakie może przynieść im w dłuższej perspektywie praca na roli.

Opracowanie: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

„Revue de Droit Rural"

Christine Lebel, *Agriculteur: quelle liberté d'entreprendre demain* (Rolnik: ile swobody w przedsiębiorczości na jutro), RDR 2013, nr 411, s. 3-4.

Autorka próbuje odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób działalność rolnicza, z natury podlegająca prawu cywilnemu, wpisuje się w swobody właściwe wymianie handlowej. Swoboda podejmowania działalności gospodarczej ma rangę konstytucyjną i nie ogranicza się jedynie do sfery handlowej. W prawie rolnym jednak swoboda ta napotyka szereg ograniczeń wynikających m.in. z prawa ochrony środowiska czy

z prawa żywnościowego. Ponadto kontrola struktur rolnych, w ramach której wykorzystanie gruntów rolnych wymaga uprzedniej zgody organów administracji, ogranicza swobodę przedsiębiorczości. Zgodność z konstytucją została potwierdzona wyrokiem sądu z 1984 r. i jest uzasadniona „ogólnym interesem rolniczym". Autorka podejmuje także kwestię swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do prawa konkurencji, jakości żywności i dzierżawy rolniczej. Nowe warunki gospodarcze nakazują zadać sobie na nowo pytanie, czy ograniczenia swobody działalności gospodarczej w rolnictwie nie są nadmiernym ciężarem dla rolników, zwłaszcza tych prowadzących rodzinne gospodarstw rolne.

Claude Blumann, *La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens* (Wspólna Polityka Rolna wobec nowych wyzwań globalnych i europejskich), RDR 2013, nr 416, s. 17-23.

Dziś ojcowie WPR z trudnością rozpoznaliby w niej własne dzieło. Ponad pięćdziesiąt lat temu nadrzędnym celem WPR było zwiększenie produkcji rolnej tak, by Europa mogła cieszyć się bezpieczeństwem dostaw żywności. Obecnie do priorytetów polityki rolnej zaliczyć należy działania na rzecz ochrony środowiska. Polityka rolna musi stawiać czoło takim wyzwaniom globalnym, jak zmiany klimatu, zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego i konieczność zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Autor analizuje WPR w kontekście tych trzech głównych wyzwań. Wskazuje przy tym na nowy, jeszcze bardziej ekologiczny wymiar tej polityki po 2014 r., zwłaszcza w jej drugim filarze. Prawo żywnościowe stopniowo rozwija się poza WPR, przede wszystkim dzięki trzem elementom: rozporządzeniu nr 178/2002, rozporządzeniom nr 882/2004 i 854/2004 i systemowi wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności (RASFF) nieformalnie wprowadzonemu już w 1979 r. W odniesieniu zaś do energii ze źródeł odnawialnych należy podkreślić, że związki między produkcją biopaliw a WPR są bardzo złożone. Do podstawowych problemów w tym obszarze Autor zalicza problemy środowiskowe wiążące się z pozyskiwaniem biomasy. Zwraca uwagę, że w przyszłości WPR będzie wspierać jedynie biopaliwa drugiej generacji wytworzone z biomasy nienadającej się do spożycia, a więc niestanowiącej konkurencji dla tradycyjnej produkcji rolnej.

Samuel Crevel, *Agriculteur cherche pince pour cause de manque de bras* (Rolnik szuka szczypiec z braku rąk do pracy), RDR 2013, nr 417, s. 1-2.

Autor próbuje dokonać syntezy dwóch artykułów opublikowanych w 2013 r. we francuskim tygodniku „Le Journal du Dimanche". Pierwszy artykuł porusza problem braku siły roboczej w rolnictwie. Niemal dwanaście tysięcy miejsc pracy pozostaje na rynku ze względu na brak chętnych do podjęcia zatrudnienia w rolnictwie. Niechęć może być uzasadniona trudnością pracy w rolnictwie i życia na wsi, ryzykiem finan-

sowym i rosnącą zawiłością norm prawnych. Drugi artykuł opisuje inteligentne maszyny rolnicze, za pomocą których można dokonać zbiorów w momencie optymalnej dojrzałości owoców, czy też maszyn pozwalających na pozbycie się chwastów. Takie typy maszyn, zdaniem Autora, mogą w przyszłości doprowadzić także do zlikwidowania wielu miejsc pracy w rolnictwie. W ten sposób brak chętnych do pracy będzie zrównoważony postępem w mechanizacji rolnictwa. W ramach kontroli struktur rolnych można by np. wspierać zatrudnienie w rolnictwie osób nieposiadających właściwego wykształcenia w tym kierunku, pod warunkiem że ich działalność będzie polegała na wykorzystaniu inteligentnych maszyn. Można też wyobrazić sobie odwrotną sytuację, kiedy to kontrola struktur rolnych wspiera raczej pracowników niż maszyny. Artykuł zawiera też wiele propozycji, dzięki którym prawo rolne mogłoby w jeszcze większym stopniu odzwierciedlać nowoczesne trendy w rolnictwie.

Eric Adam, *L'impasse des négociations internationales agricoles: la nécessité d'un aggiornamento* (Impas w międzynarodowych negocjacjach rolniczych: konieczność *aggiornamento*), RDR 2013, nr 417, s. 27-32.

Globalne zarządzanie w rolnictwie powinno zostać wzmocnione, jednakże negocjacje międzynarodowe podejmowane na forum WTO i G20 utknęły w martwym punkcie. Kwestia rolnictwa staje się przedmiotem rozgrywek geopolitycznych, które są coraz bardziej skomplikowane ze względu na wyzwania demograficzne, ekologiczne i społeczno-gospodarcze. Autor proponuje, by przyszłe negocjacje handlowe uwzględniały aspekty poza-handlowe, związane zwłaszcza z potrzebami społecznymi i ochrony środowiska. Artykuł otwiera przedstawienie głównych wyzwań rolniczych i żywnościowych w skali globalnej w XXI w. Następnie wskazano na trudności, jakie napotykają różne organizacje podejmujące próbę międzynarodowego zarządzania w rolnictwie: runda dauhańska WTO, negocjacje klimatyczne, dyskusje w ramach G20. Nieufność wobec zasad handlu międzynarodowego, zwłaszcza w kontekście kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego i braku globalnego systemu zarządzania, skłania wiele państw do prowadzenia wewnętrznej polityki rolnej niewykraczającej zanadto poza granice kraju. Takie podejście może okazać się zgubne dla bezpieczeństwa żywnościowego i gospodarki na świecie. Autor zadaje pytanie, w jaki sposób można pogodzić cel uwolnienia wymiany handlowej z koniecznością zachowania narodowych polityk rolnych zapewniających bezpieczeństwo żywności i zgodność z wymogami ochronnych środowiska i potrzebami społecznymi. Proponuje przede wszystkim wprowadzenie zmiany w zasadach, na których opiera się WTO, tak by były one zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Ważne jest, aby prawo uwzględniało wielofunkcyjność rolnictwa i więzi między zrównoważonym rozwojem a konkurencyjnością rolnictwa.

Opracowanie: KAMILA PAQUEL

„Rivista di Diritto Agrario"

Francesco Adornato, *La sicurezza alimentare tra primato della technica e crisi del diritto* (Bezpieczeństwo żywności pomiędzy prymatem techniki a kryzysem prawa), RDA 2012, z. 3, s. 405-414.

Artykuł rozpoczyna się od przywołania twierdzenia Mikołaja Kopernika, według którego nie istnieje jedyne centrum wszystkich ciał i sfer niebieskich. Autor odnosi je do realiów, w których Urząd Europejski ds. Bezpieczeństwa Żywności wpisuje się w kalejdoskop sytuacji, prawo zaś ulega rozmaitym transpozycjom, które mogą ułożyć się w konfigurację pluralizmu, który Autor określa jako „pluralismo ordinato". W podsumowaniu Autor stwierdza, że prawo unijne uwzględnia aspekty ekonomiczne życia jednostki i ogółu społeczeństwa, ale nie wyczerpuje się w regulacji krajowej. Regulacja unijna stanowi wręcz minimum, na bazie którego możliwe jest zarządzanie złożoną strukturą rozwiązań. Chodzi o nowe zjawisko, które nazywane jest „centralità codicistica", i normy międzynarodowe oparte na globalnych modelach kontraktowych.

Nertila Kuraj, *Troppo piccole per preoccuparsene? Le applicazioni delle nanotechnologie in ambito alimentare nella normativa europea* (Zbyt małe, by się martwić? Zastosowanie nanotechnologii w sektorze żywności w świetle regulacji europejskiej), RDA 2012, z. 3, s. 514-543.

Przedmiotem artykułu jest problematyka zastosowania nanotechnologii w produkcji żywności. Tytuł wskazuje na istotę problemu. Nanotechnologia bowiem zajmuje się drobnymi cząsteczkami, które z racji swej wielkości skłoniły do sformułowania pytania zawartego w tytule artykułu. Czy jednak wielkość tych cząsteczek może skłonić do zignorowania skutków w sferze bezpieczeństwa żywności, w tym dodatków do żywności?

Regulacja unijna dotyczy takich kategorii, jak choćby „novel foods", która nie w każdym przypadku wydaje się właściwa do sklasyfikowania nowych postaci metod, czy sposobów produkcji. Autorka dostrzega potrzebę modyfikacji regulacji dotyczącej właśnie *novel foods*, jednak podkreśla także, że w prawie europejskim należy zauważyć postęp w podejściu ustawodawcy do uregulowania zastosowania nanotechnologii. Chodzi zwłaszcza o obowiązujące od niedawna przepisy dotyczące dodatków do żywności, czy rozporządzenie nr 10/2011.

Silvia Bolognini, *La carenza idrica nella politica agricola comunitaria* (Niedobór wody we Wspólnej Polityce Rolnej), RDA 2012, z. 3, s. 415-456.

Autorka podjęła rozważania w ważnej dla Unii Europejskiej kwestii rodzącej pytania, na które Wspólna Polityka Rolna poszukuje odpowiedzi. Jak zapewnić właściwą, zrównoważoną gospodarkę ziemią (uprawami) odpowiadającą zasobom wodnym,

tak by nie naruszyć, a wręcz przywrócić równowagę? Aktualnie polityka rynkowa nie jest w stanie znaleźć rozwiązań problemu właściwego uregulowania gospodarki wodnej. Obecnie odpowiednie rozwiązania dotyczą korzystania z ziemi i terytorium. Warunkiem zrównoważonej uprawy ziemi w Europie jest, by wszystkie rodzaje produkcji, w tym produkcja biomasy i działania z nimi powiązane, uwzględniały lokalne możliwości gospodarowania zasobami wodnymi. Ustawodawca winien mocniej akcentować w rozwiązaniach prawnych wagę produkcji pierwotnej i wprowadzać wspierające ją rozwiązania.

Luigi Costato, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari* (Rozporządzenie nr 1151/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające systemy jakości produktów rolnych i żywnościowych), RDA 2012, z. 4, s. 648- 667.

Autor porusza problematykę jakości produktów rolnych i żywnościowych w związku z wejściem w życie rozporządzenia nr 1151/2012. Nowe rozwiązania prawne są doprecyzowaniem poprzednich regulacji (uchylonych rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006). Obok dotychczas znanych prawu kategorii – oznaczeń i nazw produktów, pojawiają się nowe możliwości, tj. stosowanie określeń fakultatywnych, takich jak produkt górski, a w przyszłości – produkt wyspiarski. Rozważania odwołują się także do zmian prawnych w zakresie wspólnej organizacji rynków. Chodzi o rozporządzenie nr 261/2012 zmieniające rozporządzenie nr 1234/2007, którego rozwiązania (art. 126) wzmacniają sferę negocjacyjną organizacji producentów mleka w relacjach z przetwórcami tego produktu w zakresie cen, warunków umów itp. Państwa członkowskie mogą ustanowić na czas określony rozwiązania wspierające produkty – sery z chronionymi oznaczeniami geograficznymi lub chronionymi nazwami pochodzenia.

Vito Rubino, *La responsabilità degli operatori del settore alimentare per violazione degli obblighi informative del consumatore dopo il regolamento (UE) n. 1169/2011* (Odpowiedzialność podmiotów działających na rynku spożywczym na skutek naruszenia obowiązków informacyjnych wobec konsumentów po wejściu w życie rozporządzenia 1169/2011), RDA 2012, z. 4, s. 668-679.

Przedmiotem rozważań jest problematyka odpowiedzialności podmiotów działających na rynku spożywczym w związku z naruszeniem przepisów dotyczących obowiązków informacyjnych w świetle dyrektywy nr 2000/13/CE oraz po wejściu w życie rozporządzenia nr 1169/2011, w tym art. 8 tego rozporządzenia. Nie ulega wątpliwości, że prawo konsumentów do informacji od lat znajduje się w centrum uwagi Unii Europejskiej. Przede wszystkim informacja jest elementem polityki ochrony konsumentów na podstawie art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W szczególności art. 8 wspomnianego rozporządzenia precyzuje zakres odpowiedzialności podmiotów trzecich, które łączą cywilnoprawne relacje z podmiotami działającymi na rynku spożywczym. Chodzi zwłaszcza o tzw. prywatne etykiety (*private label*) i odpowiedzialność podmiotów znakujących produkty za spełnienie wymogów prawnych. Dlatego art. 8 rozporządzenia nr 1169/2011 staje się podstawą prawną umożliwiającą dochodzenie roszczeń cywilnych od tych podmiotów.

Luigi Costato, *L'agricoltura cenerentola d'Europa* (Rolnctwo – kopciuszek Europy), RDA 2013, z. 2, s. 213-226.

Artykuł ma formę refleksji Autora nad istotą rolnictwa – produkcją rolną. Autor powraca do reform Wspólnej Polityki Rolnej, na tle których wskazuje, że instytucja *decoupling* jest wręcz „niemoralna". W szczególności udzielanie wsparcia temu, kto nic nie uprawia, miało usprawiedliwić stopniowe porzucenie wsparcia dla rolnictwa. Skutkiem tego było zjawisko *food insecurity*, powiązane z podwyżkami cen żywności. Nadto dostrzec trzeba konsekwencje zakupu milionów hektarów ziemi przez niektóre państwa, np. Chiny czy Norwegię w Afryce. Oprócz form dystrybucji żywności na świecie, które wymagają znaczącej poprawy, kwestią fundamentalną zdaniem Autora jest, by produkować więcej. Oczywiście zwiększenie produkcji nie może odbywać się kosztem szkód dla natury. Rolnictwo europejskie powinno przestać być „kopciuszkiem" wspólnotowych polityk i pełnić rolę fundamentalną, w przeciwnym razie bowiem w przyszłości będzie musiało się zmierzyć z problemem *food security* i ponownie – z koniecznością zapewnienia rolnikom dochodów.

Laura Salvi, *Processi decisionali e partecipazione pubblica tra innovazioni e „controversie" tecnologie. La regolazione delle biotecnologie agro-alimentari nella UE* (Procesy decyzyjne i udział społeczny pomiędzy innowacjami i kontrowersyjnymi technologiami. Regulacja biotechnologii rolno-żywnościowych w Unii Europejskiej), RDA 2013, z. 2, s. 227-266.

Przedmiotem rozważań Autorki jest wpływ innowacji naukowo-technicznych na decyzje polityczne oraz procesy podejmowania decyzji opartych na podstawach naukowych. Nauka i technika już od długiego czasu oddziałują na sferę decyzyjną w Unii Europejskiej, co związane jest ściśle z zarządzaniem ryzykiem. Artykuł odwołuje się do regulacji biotechnologii w sektorze rolno-spożywczym – do rozporządzeń nr 1829/2003 i 1830/2003 oraz 1946/2003. Przede wszystkim udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym sprowadza się do dostępu do informacji oraz przejrzystości działań. Prawo do wyrażania opinii, otwartego dialogu i wymiany stanowisk określa Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W podsumowaniu Autorka wskazuje, że analizowane procesy mają więcej elementów technokracji niż demokracji.

Vito Rubino, *Le indicazioni sulla salute nell'etichettatura degli alimenti fra orientamenti della corte di giustizia UE e prime disposizioni applicative: siamo ancoa a metà del guado?* (Oświadczenia zdrowotne w etykietowaniu żywności między rozstrzygnięciami Trybunału Sprawiedliwości UE i pierwszymi zastosowaniami: Czy jesteśmy w połowie drogi?), RDA 2013, z. 2, s. 319- 332.

Artykuł porusza problematykę ochrony zdrowia konsumentów w zakresie znakowania żywności. Przedmiot rozważań koncentruje się na skutkach stosowania regulacji rozporządzenia nr 432/2012. Trudności w stosowaniu przepisów sprawia interpretacja definicji oświadczeń zdrowotnych określonej w rozporządzeniu nr 1924/2006. Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu wydanym w sprawie C-544/10 *Deutsches Weintor eG c. Land Rheinland-Pfalz* z 6 września 2012 r. potwierdził szerokie ramy interpretacyjne przepisów rozporządzenia nr 1924/2006. Oświadczenia zdrowotne na podstawie wspomnianego rozporządzenia muszą opierać się na związku składników żywności ze zdrowiem. Autor podkreśla, że wymieniona regulacja określa nowe granice dla producentów żywności i nakłada na nich obowiązki prowadzenia kosztownych badań dotyczących efektów fizjologicznych stwierdzonych naukowo.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Wyrok TSUE z 6 września 2012 r. w sprawie C-544/10 – *Deutsches Weintor eG przeciwko Land Rheinland-Pfalz*[1]

Pojęcie „oświadczenie zdrowotne" obejmuje określenie takie jak „lekkostrawne" występujące w związku z informacją o niskiej zawartości substancji uznawanych przez licznych konsumentów za szkodliwe.

Nałożony na producenta albo dystrybutora wina bezwzględny zakaz używania oświadczenia zdrowotnego takiego rodzaju jak to sporne przed sądem krajowym – nawet jeśli to oświadczenie jest samo w sobie prawdziwe – jest zgodny z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE.

1. Wprowadzenie

Oświadczenia żywnościowe i zdrowotne są szczególnymi, dobrowolnymi elementami znakowania produktów żywnościowych. Oświadczeniem jest każdy nieobowiązkowy komunikat lub przedstawienie, także obrazowe, graficzne lub symboliczne w jakiejkolwiek formie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że żywność ma szczególne właściwości[2]. Oświadczenie żywieniowe odnosi się do szczególnych właściwości odżywczych ze względu na energię (wartość kaloryczną), której dostarcza, dostarcza w zmniejszonej lub zwiększonej ilości, nie dostarcza lub

[1] Lex, nr 1215236.

[2] Art. 2 ust 2 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE L 2006, nr 404, poz. 9.

substancje odżywcze, a także inne substancje, które zawiera, zawiera w zmniejszonej lub zwiększonej ilości, nie zawiera[3]. Natomiast oświadczenie zdrowotne sugeruje lub daje do zrozumienia, że istnieje związek pomiędzy kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a zdrowiem[4].

Oświadczenia są często stosowane przez producentów przede wszystkim ze względu na ich promocyjny charakter, wyróżniający oznakowany w ten sposób produkt spośród pozostałych podobnego rodzaju i wskazujący pozytywnie oceniane przez konsumentów cechy żywności. Z obserwacji rynku wynika, że oświadczenia dotyczące żywności są jednym z najsilniejszych instrumentów promocji środków spożywczych wykorzystywanych przez współczesną praktykę marketingu żywności[5]. Ich znaczenie wynika także z faktu, że mogą one być stosowane zarówno przy etykietowaniu, prezentacji, jak i w reklamie żywności wprowadzanej na rynek w UE.

Wspólne warunki stosowania oświadczeń, a także i szczególne przesłanki używania każdego typu oświadczenia[6] zawarte są w rozporządzeniu (WE) nr 1924/2006. Podobnie do innych elementów znakowania nie mogą być nieprawdziwe, niejednoznaczne, nie mogą wprowadzać w błąd, nie mogą wzbudzać wątpliwości konsumentów co do bezpieczeństwa lub adekwatności innej żywności, nie mogą popierać nadmiernego spożycia promowanej żywności, nie mogą twierdzić i sugerować, że zrównoważony i zróżnicowany sposób odżywiania nie może zagwarantować odpowiednich ilości składników odżywczych w ujęciu ogólnym, oraz nie mogą powoływać się na zmiany w funkcjonowaniu organizmu przez wywołanie lęku konsumenta za pomocą tekstu, obrazów, przedstawień graficznych bądź symbolicznych[7]. Należy zauważyć, że w stosunku do oświadczeń dotyczących żywności przyjęto model przeciętnego konsumenta, który jest odpowiednio poinformowany, spostrzegawczy i ostrożny, z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturowych i językowych[8].

W odniesieniu do powyższych rozważań, a w szczególności na tle definicji oświadczenia zdrowotnego, uwzględniającej w sposób nieprecyzyjny związek pomiędzy kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a zdrowiem, szczególnie interesujący wydaje się wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 września 2012 r. w sprawie C-544/10 – *Deutsches Weintor eG przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, tym bardziej że celem ograniczenia stosowania takich deklaracji jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa, tj. ochrona życia i zdrowia oraz ułatwienie wyboru konsumentom.

---

[3] Art. 2 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

[4] Art. 2 ust. 3 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

[5] M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 187.

[6] Wyróżnić można oświadczenia żywieniowe (a wśród nich korzystne i inne niż korzystne) oraz oświadczenia zdrowotne (a wśród nich: o zmniejszeniu ryzyka choroby oraz pozostałe).

[7] M. Taczanowski, op. cit., s. 189.

[8] M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego,* Warszawa 2007, s. 214.

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

Deutsches Weintor – spółdzielnia plantatorów winorośli z siedzibą w Ilbesheim (Niemcy), w kraju związkowym Nadrenia-Palatynat, sprzedawała wina, opatrując je oznaczeniem „partia łagodna, lekkostrawne", po którym następowała wzmianka „delikatna kwasowość". Organ odpowiedzialny za nadzór nad wprowadzaniem na rynek napojów alkoholowych sprzeciwił się używaniu określenia „lekkostrawne" ze względu na to, że stanowi ono oświadczenie zdrowotne, niedopuszczalne w przypadku napojów alkoholowych[9].

Deutsches Weintor wniosła do sądu administracyjnego (*Verwaltungsgericht*) skargę o stwierdzenie, że może ona używać określenia „lekkostrawne" na etykietach odpowiednich win oraz w ich reklamie. Na poparcie swego stanowiska skarżąca spółdzielnia podniosła, że w istocie określenie to nie odnosi się do zdrowia, ale tylko do ogólnego dobrego samopoczucia. Jej zdaniem należy przyjąć zawężającą koncepcję oświadczeń zdrowotnych, ograniczających się do długotrwałych skutków danego rodzaju żywności.

Wyrokiem z 23 kwietnia 2009 r. sąd administracyjny oddalił skargę, a Wyższy Sąd Administracyjny Kraju Związkowego Nadrenia-Palatynat (*Oberverwaltungsgericht Rheinlad-Pfalz*) wyrokiem z 19 sierpnia 2009 r. oddalił odwołanie skarżącej spółdzielni, uznając, że pojęcie „oświadczenia zdrowotnego" jest za każdym razem powiązane z oddziaływaniem żywności na organizm konsumenta i jego funkcjonowanie.

Deutsches Weintor wniosła od powyższego rozstrzygnięcia skargę kasacyjną do Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*), którego wątpliwości wzbudziło rozumienie pojęcia „oświadczenie zdrowotne" przyjęte przez sądy wcześniejszych instancji. Zdaniem Federalnego Sądu Administracyjnego, mając na względzie zwykłą funkcję żywności, polegającą na dostarczaniu substancji odżywczych i innych substancji do ludzkiego organizmu, stwierdzenie jedynie przejściowego podtrzymania funkcji organizmu lub jego związanego ze zdrowiem dobrostanu nie jest wystarczające do stwierdzenia istnienia związku ze zdrowiem. Sąd zaprezentował pogląd, że uznanie za „oświadczenie zdrowotne" jest zasadne tylko wtedy, gdy wykazany został długofalowy, trwały wpływ na stan fizyczny i psychiczny, a nie jedynie przejściowe oddziaływanie na przemianę materii, która nie wpływa na właściwy stan zdrowia. Określenie win jako „lekkostrawnych" ogranicza się do twierdzenia, że nie powodują one dolegliwości żołądkowych przy trawieniu lub powodują je w mniejszym stopniu, niż należałoby na ogół oczekiwać w przypadku produktów tego rodzaju i jakości. Sąd powziął także wątpliwość, czy fakt, że dany produkt żywnościowy jest mniej szkodliwy niż porównywalne produkty tego samego rodzaju, wystarczy do uznania, iż oddziałuje on korzystnie na zdrowie. Rozważał również, czy zakaz używania

[9] Na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

oświadczeń zdrowotnych w odniesieniu do wina jest zgodny z takimi prawami podstawowymi, jak wolność wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej, przede wszystkim dlatego, że sprowadza się on do zakazania producentowi lub sprzedawcy win umieszczenia na nich informacji, iż produkt jest lekkostrawny ze względu na niską kwasowość, nawet gdy informacja ta jest prawdziwa.

W związku z powyższym Sąd zawiesił postępowanie i zwrócił się do TSUE z trzema pytaniami prejudycjalnymi. W pierwszym zapytał, czy do opatrzenia oświadczeniem zdrowotnym[10] konieczne jest, aby żywność miała korzystne działanie odżywcze lub fizjologiczne zmierzające do długotrwałego polepszenia kondycji fizycznej, czy wystarczy także przejściowe działanie, mianowicie ograniczone do okresu spożywania i trawienia żywności. Drugie pytanie brzmiało następująco: W przypadku gdy nawet oświadczenie o przejściowym korzystnym działaniu może mieć charakter oświadczenia zdrowotnego, to czy dla przyjęcia, że takie działanie wynika z braku albo z obniżonej zawartości danej substancji[11] wystarczy, aby oświadczenie polegało jedynie na poinformowaniu, iż w konkretnym przypadku działanie żywności tego rodzaju, na ogół odczuwane jako niekorzystne, jest niewielkie? Sąd zadał też pytanie, czy w przypadku udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi twierdzącej, zgodne jest z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy traktatu o Unii Europejskiej, w brzmieniu z 13 grudnia 2007 r.[12] w związku z art. 15 ust. 1 (wolność wyboru zawodu) oraz art. 16 (wolność prowadzenia działalności gospodarczej) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w brzmieniu z 12 grudnia 2007 r.[13], nałożenie na producenta albo dystrybutora wina bezwzględnego zakazu reklamowania żywności takiego rodzaju jak rozpatrywana w niniejszej sprawie przy użyciu oświadczenia zdrowotnego, nawet jeśli to oświadczenie jest prawdziwe.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Zdaniem Trybunału Sąd odsyłający, zadając pytania pierwsze i drugie, które należało rozpatrzyć łącznie, zastanawiał się w istocie, czy pojęcie „oświadczenie zdrowotne" obejmuje określenie takie jak „lekkostrawne" występujące w związku z informacją o niskiej zawartości substancji uznawanych przez licznych konsumentów za szkodliwe.

Trybunał wskazał, że „oświadczenie zdrowotne" zdefiniowane zostało[14] jako „każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że istnieje

---

[10] W rozumieniu art. 4 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1924/2006, w związku z art. 2 ust. 2 pkt 5 albo art. 10 ust. 3 tego rozporządzenia.

[11] W rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. a) i motywu 15 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

[12] Dz. Urz. UE C 2008, nr 115, s. 1.

[13] Dz. Urz. UE C 2007, nr 303, s. 1.

[14] Art. 2 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

związek pomiędzy kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a zdrowiem". Ponadto wyjaśniono[15], że stosowanie oświadczeń zdrowotnych jest dozwolone jedynie wtedy, gdy na podstawie ogólnie uznanych dowodów naukowych potwierdzone zostało, iż obecność lub brak albo też obniżona zawartość w danej żywności lub kategorii żywności składnika odżywczego lub innej substancji, do której odnosi się oświadczenie, ma korzystne działanie odżywcze lub fizjologiczne.

Ze względu na to, że wino należy do kategorii napojów o zawartości alkoholu większej niż 1,2% objętości, trzeba podkreślić, że celem ustawodawcy unijnego było wykluczenie opatrywania takiego rodzaju napojów jakimikolwiek, bez wyjątków, „oświadczeniami zdrowotnymi". W niniejszym przypadku sporne oświadczenie sugeruje, że ze względu na niską kwasowość opatrzone nim wino szczególnie łatwo się trawi. Ma ono zatem, zgodnie z tym oświadczeniem, korzystne działanie odżywcze lub fizjologiczne. Nie ma wątpliwości co do tego, że gdy trawienie jest związane z pojmowanym punktowo przyswajaniem danego produktu żywnościowego, należy je rozumieć jako z definicji ograniczony w czasie proces fizjologiczny pociągający za sobą tylko czasowe lub przejściowe skutki. Wychodząc od tego stwierdzenia, Sąd odsyłający zastanawiał się, czy określenie takie jak „lekkostrawne" można uznać za „oświadczenie zdrowotne", skoro opatrzone nim wino nie prowadzi do trwałej poprawy kondycji fizycznej.

Zdaniem Trybunału definicja „oświadczenia zdrowotnego" nie dostarcza żadnych wyjaśnień ani w przedmiocie tego, czy ten związek musi być bezpośredni, czy też wystarczy związek pośredni, ani też w przedmiocie stopnia jego intensywności czy trwania w czasie. W tych okolicznościach Trybunał zajął stanowisko, że „związek" należy rozumieć szeroko. Pojęcie „oświadczenie zdrowotne" winno dotyczyć nie tylko związku pociągającego za sobą poprawę stanu zdrowia osiągniętą dzięki spożywaniu danego produktu żywnościowego, lecz także wszelkich związków pociągających za sobą brak negatywnych lub szkodliwych dla zdrowia skutków, które w innych przypadkach towarzyszą takiemu spożywaniu lub z niego wynikają, albo ich ograniczenie i, co za tym idzie, zachowania dobrego stanu zdrowia mimo tej potencjalnie dla niego szkodliwej konsumpcji. Pojęcie „oświadczenie zdrowotne" ma dotyczyć zarówno skutków punktowego spożywania konkretnej ilości danego produktu żywnościowego mogącego zazwyczaj pociągnąć za sobą tylko czasowe i przejściowe skutki, jak i skutków związanych z powtarzającym się, regularnym, a nawet częstym spożywaniem takiego produktu żywnościowego, którego konsekwencje nie są wcale czasowe i przejściowe.

Trybunał przyjął, że oświadczenia zapewniające promocję produktu żywnościowego, na którym się znajdują, przedstawiające jego właściwości odżywcze, fizjologiczne lub inne właściwości zdrowotne jako korzystniejsze niż te posiadane przez podobne produkty, stanowią dla konsumentów wskazówki co do wyboru tej żywno-

[15] Art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

ści[16]. Wybór ten ma natomiast bezpośredni wpływ na całkowitą ilość spożywanych przez tych konsumentów różnego rodzaju składników odżywczych i innych substancji, co uzasadnia przyjęte w tym rozporządzeniu ograniczenia dotyczące wykorzystywania tych oświadczeń. Należy zatem wziąć pod uwagę nie tylko skutki czasowe i przejściowe, lecz także skumulowane skutki, jakie ma dla stanu fizycznego powtarzające się i długotrwałe spożywanie danego produktu żywnościowego.

Ze spornego oznaczenia wynika w szczególności, że układ pokarmowy nie ucierpi w przypadku jego spożycia lub ucierpi w niewielkim stopniu oraz że pozostanie on we względnie niezmienionym i nienaruszonym stanie nawet w przypadku powtarzającego się spożycia, czyli ilości skumulowanych w długim okresie, a to ze względu na cechującą przedmiotowe wina niską kwasowość. Omawiane oświadczenie może bowiem sugerować długotrwałe korzystne działanie fizjologiczne polegające na zachowaniu układu pokarmowego w dobrym stanie, w przeciwieństwie do innych win.

Trybunał wyjaśnił, że pojęcie „oświadczenie zdrowotne" obejmuje określenie takie jak „lekkostrawne" występujące w związku z informacją o niskiej zawartości substancji uznawanych przez licznych konsumentów za szkodliwe.

Odnosząc się do pytania trzeciego, Trybunał stwierdził, że zgodność bezwzględnego zakazu używania takich oświadczeń należy oceniać nie tylko z punktu widzenia zasad wolności wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej, lecz również ochrony zdrowia[17]. Dokonując takiej oceny, trzeba dążyć do pogodzenia wymogów związanych z protekcją poszczególnych praw podstawowych chronionych przez unijny porządek prawny oraz do zapewnienia odpowiedniej równowagi między nimi[18].

Podkreślił, że w odniesieniu do ochrony zdrowia ze względu na ryzyko uzależnienia i nadużywania oraz złożone szkodliwe skutki związane ze spożyciem alkoholu, a w szczególności występujące w związku z nim poważne schorzenia, napoje alkoholowe stanowią szczególną kategorię produktów żywnościowych poddaną bardzo restrykcyjnym wymogom[19]. Oświadczenia żywieniowe nie mogą być nieprawdziwe,

---

[16] Wynika to z motywów 1 i 10 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

[17] Trybunał w swoich rozważaniach oprócz art. 15 ust. 1 Karty, zgodnie z którym każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu i art. 16 Karty, zapewniającego wolność prowadzenia działalności gospodarczej, na które powoływał się sąd odsyłający, uwzględnił także art. 36 zdanie drugie Karty, zgodnie z którym przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego. Jak wynika to również z motywów 1 i 18 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006, ochrona zdrowia jest jednym z głównych celów tego rozporządzenia.

[18] Podobnie wyrok z 29 stycznia 2008 r. w sprawie C-275/06, *Promusicae*, Zb. Orz., s. I-271, pkt 65 i 66.

[19] W tym zakresie Trybunał wielokrotnie już uznał, że środki ograniczające możliwości reklamy napojów alkoholowych zmierzające do zwalczania nadużywania alkoholu odpowiadają trosce o zdrowie publiczne oraz że ochrona zdrowia publicznego stanowi, jak wynika również z art. 9 TfUE, leżący w interesie ogólnym cel uzasadniający w odpowiednim przypadku ograni-

niejednoznaczne lub wprowadzające w błąd[20], a ograniczenie to ma także zastosowanie do napojów alkoholowych. Konsumenci muszą być w stanie regulować spożycie uwzględniając wszelkie związane z nim swoiste zagrożenia; chroniąc w ten sposób skutecznie zdrowie. W rozpoznawanej sprawie sporne oświadczenie, przy założeniu, że można uznać je za prawdziwe, jeśli chodzi o wskazany w nim zredukowany stopień kwasowości, jest jednak niekompletne. Akcentuje bowiem pewną cechę charakterystyczną, mogącą ułatwiać trawienie, przy czym zagrożenia związane ze spożyciem napojów alkoholowych nie zostały w żaden sposób wykluczone, czy nawet ograniczone. Prawodawca unijny mógł zatem słusznie uznać, że takie oświadczenia są niejednoznaczne, czy nawet wprowadzające w błąd, jeśli odnoszą się one do napojów alkoholowych. Podkreślając bowiem tylko łatwość trawienia, sporne oświadczenie może zachęcać do spożycia danego wina i ostatecznie prowadzić do wzrostu zagrożeń dla zdrowia konsumentów, jakie są związane z nieumiarkowanym spożyciem jakichkolwiek napojów alkoholowych. Zakaz ich używania może być zatem uzasadniony i konieczny ze względu na wymóg zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumenta.

W ocenie Trybunału w przedmiotowej sprawie sporny zakaz pozostaje bez jakiegokolwiek wpływu na samą istotę wolności wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej. Całkowity zakaz używania oświadczeń tego rodzaju należy uznać za zgodny z wymogiem dążenia do pogodzenia poszczególnych praw podstawowych oraz do zapewnienia odpowiedniej równowagi między nimi. W świetle powyższego TSUE udzielił odpowiedzi, że nałożony na producenta albo dystrybutora wina bezwzględny zakaz używania oświadczeń zdrowotnych takiego rodzaju, jak to sporne przed sądem krajowym, nawet jeśli to oświadczenie jest samo w sobie prawdziwe, jest zgodny z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE.

4. Uwagi końcowe

Komentowany wyrok Trybunału jest szczególnie ważny ze względu na trzy kwestie. Po pierwsze uzupełnia on definicję oświadczenia zdrowotnego, precyzując krąg sformułowań, które można uznać za takie oświadczenie. W dalszej kolejności dotyczy możliwości stosowania oświadczeń zdrowotnych do jakichkolwiek napojów alkoholowych. Po trzecie rozstrzyga problem, czy ograniczenie możliwości ich stosowania

---

czenie jednej z wolności podstawowych – podobnie wyrok z 10 lipca 1980 r. w sprawie 152/78, *Komisja przeciwko Francji*, Rec. s. 2299, pkt 17; wyrok z 25 lipca 1991 r. w sprawach połączonych C-l/90 i C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivía*, Rec., s. I-4151, pkt 15; wyrok z 13 lipca 2004 r. w sprawie C-262/02, *Komisja przeciwko Francji*, Zb. Orz., s. I-6569, pkt 30; oraz wyrok z 13 lipca 2004 r. w sprawie C-429/02, *Bacardi France*, Zb. Orz., s. I-6613, pkt 37.

[20] Wynika to z art. 3 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

do takich produktów nie narusza wolności do wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej.

Niezwykle istotne jest zdefiniowanie przez Trybunał pojęcia oświadczenia zdrowotnego, a w szczególności sprecyzowanie, co oznacza i jak należy rozumieć związek pomiędzy danym produktem żywnościowym lub jednym z jego składników a zdrowiem. Wpływ na zdrowie może mieć zatem charakter bezpośredni, jak i pośredni. Może być wyłącznie krótkotrwały lub rozciągnięty w czasie po konsumpcji produktu i nie jest zależny od ilości spożywanego dobra. Godne uwagi jest stanowisko Trybunału, zgodnie z którym związek pomiędzy kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a zdrowiem nie dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy następuje poprawa stanu zdrowia, lecz także gdy nie pojawiają się negatywne lub szkodliwe skutki towarzyszące spożywaniu żywności tego rodzaju lub zostaną one ograniczone. W efekcie, mimo potencjalnie szkodliwej konsumpcji, stan zdrowia pozostanie niepogorszony.

Takie rozumienie związku pomiędzy produktem żywnościowym, lub jego składnikiem, a zdrowiem unaocznia pojemność katalogu oświadczeń zdrowotnych i różnorodność pojęć w nim się znajdujących. Z powyższego wynika, że samo wyszczególnienie i wyróżnienie produktu żywnościowego względem innych, oparte na zmniejszeniu dolegliwości zdrowotnych lub niepogorszeniu samopoczucia, występujących wyłącznie przy samej konsumpcji lub w krótkim okresie po jest oświadczeniem zdrowotnym ze względu na szeroko rozumiany „związek" i musi spełniać warunki prawnie przewidziane dla stosowania oświadczeń zdrowotnych.

Wobec oświadczenia zdrowotnego nie można stosować wykładni zawężającej. Dlatego takich sformułowań, jak „lekkostrawny", które tłumaczy się jako „łatwo przyswajany", „łatwo trawiony"[21], czyli niepowodujący dolegliwości zdrowotnych w porównaniu z innymi produktami, nie należy identyfikować z oznaczeniami o charakterze rodzajowym wykorzystywanymi zwyczajowo do określania właściwości danej kategorii żywności lub napojów, które mogłyby mieć wpływ na zdrowie ludzi, jak np „ułatwiający trawienie"[22].

Należy zauważyć, że wobec napojów o zawartości alkoholu większej niż 1,2% objętości nie można stosować żadnych oświadczeń zdrowotnych. Napoje o zawartości alkoholu większej niż 1,2% objętości mogą być jednak opatrywane tylko takimi oświadczeniami żywieniowymi, które odnoszą się do niskiego stężenia alkoholu, zmniejszonej zawartości alkoholu lub zmniejszonej zawartości energetycznej. Zaznaczyć trzeba, że jest to jedyny ogólny wyjątek sprecyzowany w prawodawstwie unij-

---

[21] S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 417.

[22] Zgodnie z motywem 5 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 z zakresu stosowania tego rozporządzenia winny zostać wyłączone oznaczenia o charakterze rodzajowym wykorzystywane zwyczajowo do określania właściwości danej kategorii żywności lub napojów, które mogłyby mieć wpływ na zdrowie ludzi, jak np. „ułatwiający trawienie" lub cukierki na „kaszel".

nym w zakresie produktów, na których mogą być umieszczone oświadczenia żywieniowe i zdrowotne. Do czasu przyjęcia rozporządzenia wykonawczego w sprawie profili składników odżywczych oświadczenia żywieniowe i zdrowotne mogą być bowiem zamieszczane co do zasady na wszystkich produktach[23]. Z powyższego wynika, że jakiekolwiek oświadczenie, które stwierdzałoby, sugerowałoby lub dawałoby do zrozumienia, że istnieje szeroko rozumiany związek napoju o zawartości alkoholu większej niż 1,2% ze zdrowiem, byłoby zakazane.

Na gruncie omawianego wyroku należy jednak stwierdzić, że stosowanie oświadczeń zdrowotnych, także do napojów o zawartości alkoholu nie większej niż 1,2% objętości, wydaje się bardzo ograniczone. Mimo bowiem prawdziwości oświadczenia zdrowotnego najczęściej będzie ono niekompletne. Zwykle wskazując związek ze zdrowiem, polegający albo na pozytywnym na nie wpływie lub ograniczeniu dolegliwości, pomijać będzie kwestię zagrożeń związanych ze spożyciem napojów alkoholowych. Takie oświadczenie zachęcające do spożycia napoju zagrażać może zarazem zdrowiu konsumenta przez nadmierne spożywanie alkoholu. Może być niejednoznaczne oraz wprowadzające go w błąd.

Trybunał stoi na stanowisku, że wolność do wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej rozpatrywać należy przy uwzględnieniu obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i przez pryzmat ich funkcji w społeczeństwie. Ograniczenie tych wolności odpowiada celowi interesu ogólnego. Nie jest ani nadmierne, gdyż zakazuje jedynie stosowania oświadczeń zdrowotnych i ogranicza możliwość stosowania oświadczeń żywnościowych oraz dotyczy kontroli tych oświadczeń, ani nie narusza istoty wolności, gdyż nie zakazuje wytwarzania i wprowadzania do obrotu napojów alkoholowych. Zdaniem Trybunału taki zakaz stosowania oświadczeń zdrowotnych można uznać za zgodny z wymogiem dążenia do pogodzenia poszczególnych praw podstawowych, zapewnienia odpowiedniej równowagi między nimi, a ograniczenie wspomnianych wolności za dopuszczalne. Bez wątpienia odnosi się to do napojów zawierających ponad 1,2% objętości alkoholu, jednakże może być też uzasadnione w niektórych przypadkach stosowania oświadczeń zdrowotnych wobec pozostałych napojów alkoholowych.

Powyższe rozważania, których wynikiem jest ustalenie ograniczonej możliwości stosowania oświadczeń zdrowotnych również do napojów niezawierających ponad 1,2% objętości alkoholu ma szczególnie doniosłe znaczenie przede wszystkim dlatego, że same oświadczenia mogą być stosowane zarówno przy etykietowaniu, prezentacji, jak i w reklamie żywności wprowadzanej na rynek w UE. Wobec tego ograniczenie to odnosi skutki nie tylko w zakresie produkcji i znakowania żywności, lecz także w sferze promocji i marketingu oraz działań reklamacyjnych[24].

ŁUKASZ SOKOŁOWSKI

---

[23] A. Szymecka-Wesołowska, w: eadem (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 709.

[24] Podobnie ibidem, s. 691.

Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 5 października 2012 r., IV CSK 244/12[1]

1. Uzyskiwanie przez uprawnionego dochodów ze sprzedaży energii elektrycznej otrzymywanej przez przetworzenie energii wiatrowej za pomocą turbin wiatrowych posadowionych na gruncie oddanym mu – na podstawie stosunku obligacyjnego – do korzystania w celu eksploatacji tych urządzeń nie jest pobieraniem pożytków z rzeczy w rozumieniu art. 693 § 1 k.c.

2. Umowa dająca stronie uprawnienie do uzyskiwania dochodów ze sprzedaży energii elektrycznej otrzymywanej przez przetworzenie energii wiatrowej za pomocą turbin wiatrowych w zamian za periodyczne świadczenie pieniężne określane jako procent od wartości sprzedanej energii elektrycznej jest umową nienazwaną, do której, w zakresie nią nieobjętym, mogą mieć odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego o dzierżawie.

1. Glosowany wyrok Sądu Najwyższego rozstrzyga dwie, ściśle związane ze sobą kwestie. Pierwsza dotyczy oceny prawnej dochodu uzyskiwanego ze sprzedaży energii elektrycznej, otrzymywanej za pomocą turbin wiatrowych. Natomiast drugim rozstrzyganym problemem jest kwestia kwalifikacji prawnej umowy o korzystanie z cudzej nieruchomości oraz dającej stronie uprawnienie do uzyskiwania dochodów ze sprzedaży energii, otrzymywanej z elektrowni wiatrowych zbudowanych na tej nieruchomości. Uznając, że ani otrzymywana energia, ani też dochody uzyskiwane z jej sprzedaży nie stanowią pobierania pożytków z rzeczy, Sąd Najwyższy orzekł, że umowa uprawniająca do pobierania takich dochodów nie jest umową dzierżawy, lecz jest inną umową nienazwaną, do której znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego o dzierżawie. Stanowisko Sądu Najwyższego zasługuje na aprobatę[2], zatem celem niniejszej glosy jest wzmocnienie argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku oraz rozwinięcie niektórych wątków tego uzasadnienia.

2. Stan faktyczny sprawy był dość złożony. Przyczyniły się do tego zarówno wielokrotne modyfikacje treści umowy, jak i przekształcenia podmiotowe występujące po jednej ze stron umownego stosunku prawnego. Warto jednak podkreślić, że ustalenia faktyczne nie były przedmiotem sporu między stronami. Z tego też względu nie ma

---

[1] Opublikowany w „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna" 2013, nr 5, poz. 64.

[2] Krytycznie do stanowiska Sądu Najwyższego odniósł się Ł. M. Wyszomirski, w glosie do komentowanego orzeczenia, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2013, nr 10, poz. 95.

potrzeby drobiazgowego przedstawiania wszystkich elementów stanu faktycznego, można zatem poprzestać na przypomnieniu jego zasadniczych wątków.

Otóż, strony zawarły umowę, nazwaną przez nie „umową dzierżawy", w ramach której wydzierżawiający oddał dzierżawcy nieruchomość gruntową w celu wybudowania na niej siłowni wiatrowych wraz z infrastrukturą niezbędną do eksploatacji tych urządzeń. Umowa została zawarta na czas oznaczony, obejmujący okres 30 lat. Na początku, czyli do czasu podłączenia siłowni wiatrowych do sieci energii elektrycznej, czynsz dzierżawny miał być płacony w kwocie sztywnej, po uzyskaniu tego połączenia zaś wysokość czynszu została określona jako odpowiedni procent przychodu od sprzedaży energii. Po upływie 5 lat wydzierżawiający oświadczył, że uznaje zawartą umowę za nieważną, wskazując, iż brak jest w niej przedmiotowo istotnych elementów umowy dzierżawy. Jednakże w przypadku zakwalifikowania ocenianej umowy jako innej umowy o korzystanie z nieruchomości wydzierżawiający złożył oświadczenie o jej wypowiedzeniu na podstawie art. 365^1 k.c.

Nie podzielając stanowiska wydzierżawiającego, dzierżawca wystąpił do sądu z powództwem o ustalenie istnienia między stronami stosunku prawnego dzierżawy. Już na rozprawie pełnomocnik powoda zmienił nieco pierwotne żądanie, oświadczając, iż wolą jego mocodawcy nie jest wyłącznie ustalenie istnienia umowy dzierżawy, lecz ustalenie istnienia umownego stosunku prawnego o charakterze nienazwanym.

3. Rozwiązanie zarysowanego sporu wymaga przede wszystkim analizy zawartej między stronami umowy z punktu widzenia jej kwalifikacji jako umowy dzierżawy. Jak wiadomo, treścią umowy dzierżawy jest zobowiązanie wydzierżawiającego do oddania dzierżawcy rzeczy do używania i pobierania pożytków, a obowiązkiem dzierżawcy jest zapłata wydzierżawiającemu umówionego czynszu, który może być zastrzeżony w pieniądzach lub świadczeniach innego rodzaju, a także może być oznaczony w ułamkowej części pożytków (art. 693 k.c.). Kluczową kwestią stało się więc ustalenie, czy w efekcie zawartej umowy dzierżawca uprawniony był do pobierania pożytków, a w szczególności, czy pożytkiem może być energia elektryczna bądź też dochody uzyskiwane z jej sprzedaży.

Przystępując do rozwiązania tego problemu, Sąd Najwyższy przywołał kodeksowe rozróżnienie pożytków na pożytki naturalne, cywilne oraz prawa. Przy czym główny wątek rozważań zawartych w tej części uzasadnienia wyroku opiera się na ustaleniach sądów powszechnych. Rozważania te sprowadzają się do oceny sytuacji prawnej powietrza przepływającego nad nieruchomością i uruchamiającego turbiny wiatrowe wytwarzające energię elektryczną. Sąd Najwyższy uznał, że przepływających mas powietrza nie można zakwalifikować jako pożytków z nieruchomości. Wspomniane masy powietrza przemieszczające się nad gruntem nie stanowią bowiem części składowych gruntu, a tym samym nie są one pożytkiem naturalnym. Dodatkowo Sąd Najwyższy zauważył, że również otrzymywanej energii elektrycznej „nie można zaliczyć do pożytku naturalnego, gdyż nie pochodzi z gruntu, lecz z urządzeń technicznych zamontowanych na tym gruncie".

Teza Sądu Najwyższego wypowiedziana w cytowanym fragmencie uzasadnienia wymaga głębszej analizy. Należy bowiem zauważyć, że energia elektryczna jest uzyskiwana za pomocą odpowiednich urządzeń, jakimi są turbiny wiatrowe wprawiane w ruch przez przemieszczające się masy powietrza. Z tego też względu trzeba zastanowić się, jaki jest status prawny tych urządzeń, a w szczególności, czy ze względu na sposób ich połączenia z nieruchomością gruntową różna będzie kwalifikacja prawna uzyskanej energii. Sąd Najwyższy w swoich rozważaniach nie zastanawiał się nad tą kwestią, a jedynie uznał, że energia nie pochodzi z gruntu, lecz z urządzeń technicznych zamontowanych na gruncie. Tak się składa, że wyrażona przez Sąd Najwyższy teza nie podważa trafności glosowanego wyroku, jednak należy zauważyć, że turbiny wiatrowe zazwyczaj są tak połączone z gruntem, że spełniają definicję części składowej z art. 47 § 2 k.c.; są one bowiem urządzeniami trwale z gruntem związanymi (art. 48 k.c.). Powyższe rozważania nie dają jasnej odpowiedzi na pytanie, jakim dobrem prawnym jest uzyskiwana za pomocą turbin wiatrowych energia elektryczna. Jednak przy założeniu, że urządzenia służące do wytwarzania oraz przesyłania energii – zgodnie z art. 49 § 1 k.c. – nie wchodzą w skład przedsiębiorstwa, konsekwencją przeprowadzonego rozumowania byłoby stwierdzenie, że energia ta pochodzi z gruntu.

Nietrafny byłby jednak wniosek, iż energia jest pożytkiem naturalnym nieruchomości gruntowej. W badanym stanie faktycznym możliwości zakwalifikowania energii jako pożytku rzeczy sprzeciwia się art. 47 § 3 k.c., zgodnie z którym przedmioty połączone z rzeczą tylko dla przemijającego użytku nie stanowią jej części składowych. Wspomniane pojęcie przemijającego użytku nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, niemniej jednak w nauce oraz w orzecznictwie panuje zgodne przekonanie, że nie chodzi tutaj jedynie o połączenie krótkotrwałe, chwilowe. Połączenie może trwać długi okres, dla oceny jego przemijającego charakteru zaś miarodajne jest to, że wedle woli stron nie chodzi o połączenie stałe[3].

Odnosząc powyższe uwagi do analizowanego stanu faktycznego, należy stwierdzić, że połączenie turbin wiatrowych z nieruchomością gruntową spełniało kryterium przemijającego użytku, albowiem umowa o korzystanie z nieruchomości przez podmiot budujący na niej siłownie wiatrowe była zawarta na czas oznaczony.

Jednak niezależnie od przedstawionej argumentacji, wypływającej z treści art. 47 § 3 k.c., dochodów ze sprzedaży energii otrzymywanej za pomocą turbin wiatrowych zbudowanych na gruncie oddanym do umownego korzystania na podstawie stosunku obligacyjnego nie można zakwalifikować jako pobieranie pożytków z rzeczy w rozu-

---

[3] Por. Wyrok Sądu Najwyższego z 4 listopada 1963 r., I CR 855/62, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna" 1964, nr 10, poz. 209; S. Rudnicki, w: S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2001, s. 154-155; E. Skowrońska-Bocian, w: K. Pietrzykowski (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1-449[11]*, t. 1, Warszawa 2005, s. 196; W. J. Katner, w: *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 1312.

mieniu art. 693 k.c. Przede wszystkim w grę mogłyby tutaj wchodzić jedynie pożytki naturalne rzeczy, czyli płody i inne odłączone od niej części składowe, stanowiące normalny dochód z rzeczy (art. 53 § 1 k.c.). Trzeba zatem pamiętać, że zarówno płody, jak też części składowe rzeczy stają się pożytkami dopiero po odłączeniu ich od rzeczy; z chwilą odłączenia bowiem stają się one rzeczami mogącymi stanowić samodzielny przedmiot prawa[4]. Energia elektryczna (również cieplna, jądrowa), ze względu na swoją niematerialną postać, nie może być uznana za rzecz, a tym samym nie może ona stanowić pożytku naturalnego w rozumieniu art. 53 § 1 k.c.[5]

4. Rozwiązanie zasadniczego punktu sporu dotyczącego kwalifikacji prawnej energii elektrycznej, ukierunkowało dalsze oceny Sądu Najwyższego. Skoro bowiem nie można traktować energii jako pożytku naturalnego, to zawarta pomiędzy stronami sporu umowa – mimo swojej nazwy – nie była umową dzierżawy, gdyż nie zawierała przedmiotowo istotnych elementów tej umowy. Nie oznacza to wcale, że omawiana umowa była umową nieważną. Powołując się na obowiązującą w stosunkach obligacyjnych zasadę swobody umów, Sąd Najwyższy przypomniał, że jej konsekwencją jest funkcjonowanie w obrocie prawnym – obok umów stypizowanych – umów nienazwanych. Przykładem takiej umowy nienazwanej jest właśnie analizowana umowa odpłatnego oddania nieruchomości gruntowej do korzystania, polegającego na posadowieniu na tej nieruchomości turbin wiatrowych oraz ich eksploatacji.

Trafnie zatem Sąd Najwyższy uznał, że sporna umowa kreuje stosunek prawny, którego treść jest najbardziej zbliżona do kodeksowej umowy dzierżawy. Stwierdzenie to uzasadnia wniosek wyrażony w drugim punkcie glosowanego wyroku, zgodnie z którym do wiążącej strony umowy nienazwanej należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu Cywilnego normujące umowę dzierżawy.

5. Poza omówionymi wyżej zagadnieniami materialnoprawnymi, w rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy sprawie ujawniły się także sporne kwestie proceduralne. Wprawdzie strona powodowa, inicjując postępowanie sądowe, wystąpiła z żądaniem ustalenia istnienia umowy dzierżawy, jednak już na rozprawie – o czym była już wcześniej mowa – pełnomocnik powoda oświadczył, iż przedmiotem postępowania jest przesądzenie istnienia między stronami stosunku prawnego o charakterze nienazwanym, a nie wyłącznie dzierżawy.

Sądy niższych instancji nie uwzględniły żądania powoda, albowiem uznały, że oświadczenie jego pełnomocnika stanowi zmianę powództwa, która jest niedopusz-

---

[4] Por. S. Rudnicki, op. cit., s. 161.

[5] Por. S. Grzybowski, w: idem (red.) *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. 1, Wrocław 1985, s. 438 i 439; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 124; B. Ziemianin, Z. Kuniewicz, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 2007, s. 148.

czalna w świetle artykułu 479^4 § 2 k.p.c.[6] Przepis ten – obecnie już nieobowiązujący – stanowił, że w toku postępowania nie można było występować z nowymi roszczeniami zamiast lub obok dotychczasowych. Jednakże w razie zmiany okoliczności powód mógł żądać, zamiast pierwotnego przedmiotu sporu, jego wartości lub innego przedmiotu, a w sprawach o świadczenie powtarzające się mógł nadto rozszerzyć żądanie pozwu o świadczenia za dalsze okresy. W świetle przywołanej regulacji niedopuszczalne były także jakiekolwiek przekształcenia podmiotowe powództwa.

6. Stanowiska sądów powszechnych nie zaaprobował Sąd Najwyższy, dla którego punktem wyjścia przy ocenie omawianej kwestii proceduralnej była analiza przyczyny wszczęcia postępowania. Przede wszystkim Sąd Najwyższy zauważył, że powód był zmuszony do wszczęcia postępowania ze względu na zachowanie pozwanego, który uznawał zawartą umowę za nieważną, a w przypadku stwierdzenia jej ważności – dążył do zakończenia tego stosunku prawnego. Z tych względów sądy niższych instancji błędnie przyjęły, że interes prawny powoda ogranicza się jedynie do żądania ustalenia istnienia stosunku prawnego dzierżawy.

Zupełnie odmienne podejście do omawianego problemu zaprezentował Sąd Najwyższy, który rozważania nad kwestią żądania powoda przeniósł z art. 479^4 § 2 k.p.c. na grunt art. 189 k.p.c. W ocenie Sądu Najwyższego oświadczenie pełnomocnika powoda stanowiło doprecyzowanie żądania pozwu. Oświadczenie to zmierzało do wykazania, że zasadniczym celem działania powoda było ustalenie istnienia stosunku prawnego, kwestię drugorzędną zaś stanowiła ocena charakteru prawnego tego stosunku. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem Sądu Najwyższego, że nie nazwa decyduje o charakterze roszczenia, ale jego treść. Strony od początku błędnie nazywały istniejący między nimi stosunek prawny, określając go jako „umowa dzierżawy". Jednak w rzeczywistości strony używały tego wyrażenia dla określenia łączącego je stosunku prawnego, który – jak się okazało – był umową nienazwaną umożliwiającą korzystanie z rzeczy cudzej. Z tych względów trafne jest stanowisko Sadu Najwyższego, wedle którego złożone na rozprawie oświadczenie pełnomocnika powoda nie stanowiło przedmiotowej zmiany powództwa, a jedynie było konkretyzacją już zakreślonego jakościowo roszczenia.

ZBIGNIEW KUNIEWICZ, SZYMON SŁOTWIŃSKI

---

[6] Szerzej na temat niedopuszczalności przedmiotowej zmiany powództwa zob. J. Brol, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 367-505[37]*, wyd. 5, Warszawa 2010 s. 553; J. Gudowski, w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 503.

Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 2013 r., II GSK 1965/11[1]

Oznaczenie napoju winopodobnego jako wino wprowadzać będzie konsumenta w błąd co do rzeczywistego charakteru produktu.

Glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego[2] jest kolejnym orzeczeniem, w którym podjęta została problematyka znakowania żywności, ochrony słusznych interesów konsumenta i relacji pomiędzy powyższymi zagadnieniami. Choć teza wyroku wydaje się oczywista, to orzeczeniu warto przyjrzeć się dokładniej, konfrontując je z dotychczasowym dorobkiem doktryny prawniczej. Szersze jego wyjaśnienie przyczynić się może do ujednolicenia stanowiska w zakresie znakowania produktów żywnościowych, skierowanych do konkretnej grupy odbiorców, mogącego wprowadzać w błąd konsumenta oraz rozumienia definicji produktu zafałszowanego.

W rezultacie kontroli przeprowadzonej w spółce Z.P.O. – W. „D." S.A., dotyczącej prawidłowego oznakowania wybranych artykułów rolno-spożywczych, zakwestionowano oznakowanie partii fermentowanego napoju winopochodnego owocowego aromatyzowanego białego z powodu zastosowania znaku graficznego sugerującego, że napój ten jest winem. Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nakazał prawidłowe oznakowania napoju przez usunięcie znaku graficznego sugerującego słowo „wino". Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, który stwierdził, że niewłaściwe oznakowanie wprowadza konsumenta w błąd. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 18 marca 2011 r. oddalił skargę Z.P.O. – W. „D." S.A. Spółka wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku do NSA, który omawianym wyrokiem ją oddalił.

NSA w uzasadnieniu orzeczenia zasadnie wskazał, że zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia[3] oznakowanie środka spożywczego obejmuje wszelkie informacje w postaci napisów i innych oznaczeń, w tym także elementy graficzne i symbole, dotyczące środka spożywczego i umieszczone na opakowaniu, etykiecie czy obwolucie. Sporny znak graficzny „WINO zapamiętaj ten

---

[1] Lex, nr 1296021.

[2] NSA wydał 6 marca 2013 r. identyczny w treści wyrok w sprawie II GSK 2146, Lex, nr 1296029.

[3] Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm. (dalej jako: u.b.ż.ż.).

smak … z […]" pisany bez kropki nad „i" w wyrazie „wino" na tle powyższej regulacji z całą pewnością stanowi element oznakowania, mając nawet na względzie, że jest on w pewnym sensie oderwany, niezależny i nieadekwatny do samego produktu, ponieważ ma wywoływać jednoznaczne skojarzenia z tego rodzaju napojami alkoholowymi.

W myśl art. 46 ust. 1 pkt 1 u.b.ż.ż. oznakowanie środka spożywczego nie może wprowadzać konsumenta w błąd, w szczególności co do charakteru środka spożywczego, w tym jego nazwy, rodzaju, właściwości, składu, ilości, trwałości, źródła i miejsca pochodzenia, metod wytwarzania i produkcji. Mimo że etykieta zawierała nazwę faktyczną wyrobu – „fermentowany napój winopochodny owocowy aromatyzowany biały" – przedmiotowe oznakowanie może wprowadzić konsumenta w błąd, ponieważ wyraz „wino", nawet pisany bez kropki nad literą „i", może być kojarzony z napojem alkoholowym gronowym w ogólnym jego znaczeniu, nie zaś z napojem winopochodnym. Na podkreślenie zasługuje stanowisko NSA, zgodnie z którym nie tylko użycie napisów, elementów graficznych czy symboli może być czynnikiem wprowadzającym konsumenta w błąd, lecz także całościowa stylizacja oznakowania, polegająca na wyeksponowaniu elementu mylącego względem nazwy faktycznej.

Powyższe rozważania mają znaczącą wartość teoretyczną i praktyczną, jednoznacznie bowiem wskazują, że do powstania możliwości wprowadzenia konsumenta w błąd nie jest wymagane wyłącznie zawarcie mylących sformułowań, ale także takie sporządzenie i stylizacja oznakowania, zawierającego nawet prawidłowe i rzeczywiste informacje, która może wpłynąć w odmienny sposób na podjęcie decyzji przez konsumenta. Pogląd ten uzupełnia dotychczasowe stanowisko doktryny, zgodnie z którym przesłanką oznakowania wprowadzającego w błąd jest jego potencjalny wpływ na decyzję konsumenta co do nabycia towaru, co oznacza, że błąd musi mieć charakter istotny, tj. dany przekaz musi mieć zdolność do kierowania zachowaniami rynkowymi konsumentów[4].

Zauważyć trzeba, że skarżąca podnosiła, że przedmiotowy napój kierowany był do konkretnej grupy klientów, która potrafiła rozróżnić i zidentyfikować wina i napoje winopochodne. Jednakże NSA, przywołując inny wyrok[5], zaakcentował, że to wyobrażenie i skojarzenie przeciętnego odbiorcy mają decydujące znaczenie przy ustalaniu istnienia ryzyka wprowadzenia w błąd. Słuszny jest pogląd, że nie ma znaczenia skierowanie produktu do konkretnej grupy konsumentów i należy mieć na względzie model „przeciętnego" konsumenta. Winien być on należycie poinformowany, spostrzegawczy i ostrożny[6] oraz wykazywać odpowiedni stopień krytycyzmu

---

[4] A. Szymecka-Wesołowska, w: eadem (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 634.

[5] Wyrok NSA z 12 października 2005 r., II GSK 121/05, Lex, nr 197287.

[6] M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 214.

wobec działań, których jest adresatem[7]. Ocena możliwości wprowadzenia takiego konsumenta w błąd uwzględniać powinna także czynniki społeczne, kulturowe i językowe[8].

Wobec tego należy zaaprobować stanowisko NSA, zgodnie z którym ze względu na ogólne pojęcie konsumenta stosowane w przepisach u.b.ż.ż., ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[9] oraz rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie znakowania środków spożywczych[10] oraz przyjęty model „przeciętnego" konsumenta – nie można stopniować czy rozróżniać tej kategorii na grupy czy kategorie nabywców poszczególnych rodzajów produktu, a w stanie faktycznym niniejszej sprawy poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych.

Wydaje się, że zaproponowany przez NSA brak możliwości rozróżniania kategorii „przeciętnego" konsumenta na grupy odbiorców określonych produktów jest sprzeczny z przyjętym w doktrynie poglądem wskazującym, że ustalenie niebezpieczeństwa wprowadzenia w błąd powinno uwzględniać także fakt kierowania produktu i jego oznakowania do specjalnej grupy konsumentów (np. dzieci)[11]. Jednakże szczegółowa analiza pozwala stwierdzić, że stanowiska te nie stoją w opozycji do siebie i oba są słuszne po ich dokładniejszym sprecyzowaniu. Z całą pewnością ocena ryzyka wprowadzenia w błąd z perspektywy „przeciętnego" konsumenta wyklucza możliwość powoływania się na fakt, że dany produkt skierowany jest do określonej grupy klientów, którzy potrafią rozróżnić oferowane produkty, a co za tym idzie – oznakowanie tych produktów nie musi być tak precyzyjne ani dokładne.

Ocena dokonywana z takiego punktu widzenia nie sprzeciwia się natomiast temu, że oznakowanie produktów, których najczęstszym odbiorcą jest pewna szczególna grupa konsumentów (np. dzieci, osoby o ograniczonej percepcji, nieporadne) ze względu na ochronę ich słusznych interesów winno być oceniane w sposób bardziej rygorystyczny i restrykcyjny pod kątem możliwości wprowadzenia w błąd właśnie tej „słabszej" kategorii konsumentów.

Pierwszy ze wskazanych wyżej przypadków, w którym produkt kierowany jest do określonej grupy odbiorców, potrafiących go odróżnić od pozostałych, i w którym oznakowanie nie musi być tak precyzyjne, zgodnie z poglądem NSA, nie może mieć miejsca, gdyż ograniczałby w znaczący sposób obowiązki producenta w zakresie znakowania żywności, a zarazem prawa konsumenta do świadomego wyboru, posiadania prawdziwych i rzetelnych informacji, dostępu do niezafałszowanej żywności, a nawet ochronę jego zdrowia i życia. Natomiast drugi, wręcz przeciwnie, przyczy-

---

[7] A. Szymecka-Wesołowska, w: eadem (red.), op. cit., s. 634.

[8] M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 214.

[9] Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Dz. U. 2005, Nr 187, poz. 1577 ze zm. (dalej jako: u.j.h.a.r.s.).

[10] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych, Dz. U. 2007, Nr 137, poz. 966 ze zm.

[11] A. Szymecka-Wesołowska, w: eadem (red.), op. cit., s. 635.

niałby się do zapewnienia słusznych interesów odbiorcy i dlatego należy go zaaprobować, gdyż kreuje dodatkowe wymagania w odniesieniu do znakowania produktów nabywanych przez potencjalnie słabsze grupy konsumentów.

Na poparcie powyższych rozważań trzeba podnieść, że w piśmiennictwie wskazywano też, iż należy przyjąć inny poziom spostrzegawczości i ostrożności przeciętnego konsumenta w zależności od tego, czy towar nabywany jest sporadycznie, czy jest produktem powszechnym, codziennego użytku. Ten drugi rodzaj produktów, do którego z całą pewnością można zaliczyć środki spożywcze, jest zazwyczaj kupowany przez przeciętnego konsumenta bez głębszej refleksji czy analizy opatrzonych nimi oznaczeń[12].

Wynika z tego, że nie tylko rodzaj proponowanych produktów, lecz też swoiste cechy odbiorcy wpłyną na ocenę możliwości wprowadzenia w błąd konsumenta, lecz wyłącznie poprzez zwiększenie wymagań w zakresie precyzyjności, zrozumiałości i klarowności oznakowania produktu. Ocena taka nigdy nie może jednak obniżać minimalnego poziomu ochrony „przeciętnego" konsumenta, wyznaczonego przepisami prawa oraz dorobkiem judykatury i doktryny. „Przeciętny" konsument to co prawda osoba należycie poinformowana, uważna i racjonalna, posiadająca pewien zasób informacji, który potrafi wykorzystać do samodzielnej analizy adresowanych do niej przekazów rynkowych, ale nie oznacza to, że producent może stosować oznaczenia, które wprowadzą ją w błąd[13].

Z pewną dozą ostrożności należy jednak podejść do stanowiska wyrażonego w niniejszej sprawie przez sąd I instancji i zaakceptowanego przez NSA, jakoby nie tylko przedmiotowe, sporne oznakowanie, lecz także zastosowanie go na butelkach o pojemności 700 ml, zawierających napój o zawartości alkoholu 10% objętości mogło wprowadzać konsumenta w błąd. Taki pogląd wydaje się za daleko idący, ponieważ zgodnie z art. 99 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 1 tiret m) ustawy o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina[14] napojami winopochodnymi są napoje winne owocowe lub miodowe, będące napojami rzeczywistej zawartości alkoholu od 4,5% do 15% obj. otrzymanymi z wina owocowego lub miodu pitnego i zawierającymi co najmniej 50% wina owocowego lub miodu pitnego albo otrzymywanymi w wyniku fermentacji alkoholowej nastawu na wino owocowe lub miód pitny o mniejszym udziale soków lub miodu, bez dodatku alkoholu, z możliwością słodzenia lub barwienia. Również stosowanie butelek o pojemności 700 ml nie powinno być czynnikiem wprowadzającym konsumenta w błąd, gdyż butelka o takiej pojemności nie jest używana wyłącznie do sprzedaży wina i przy prawidłowym oznakowaniu nie powinna budzić takich skojarzeń. Uważam, że napój winopochodny sprzedawany w butelce 700 ml i oznakowany w sposób wprowadzający kon-

---

[12] Ibidem, s. 635.

[13] Wyrok NSA z 15 grudnia 2008 r., II GSK 543/08, Lex, nr 515977.

[14] Ustawa z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, Dz. U. 2011, Nr 120, poz. 690 ze zm.

sumenta w błąd jako całość może budzić mylne skojarzenia, natomiast same w sobie: objętość alkoholu i pojemność butelki – nie.

Trzeba zatem wskazać, że czynnikiem pozwalającym uznać produkt za artykuł rolno-spożywczy zafałszowany w rozumieniu art. 3 pkt 10 u.j.h.a.r.s jest oznakowanie, które choć w rzeczywistości zawiera nazwę zgodną z prawdą, to jego stylizacja i elementy graficzne mają na celu ukrycie nazwy produktu, rzeczywistego składu oraz innych właściwości i w istotny sposób narusza interesy i prawa konsumentów, w tym do świadomego wyboru, czy posiadania prawdziwych i rzetelnych informacji.

Podsumowując, należy zaaprobować glosowany wyrok. Poglądy w nim zawarte są nowym spojrzeniem na kategorię „przeciętnego" konsumenta, koniecznym do określenia ryzyka wprowadzenia konsumenta w błąd w odniesieniu do znakowanej żywności. Uzupełnia on dotychczas wypracowane kryteria ocenne i podkreśla istnienie minimalnego progu precyzyjności i klarowności oznakowania żywności, który w wyjątkowych sytuacjach i wobec swoistych grup konsumentów może być podwyższany.

ŁUKASZ SOKOŁOWSKI

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XXVII Europejski Kongres Prawa Rolnego
Lucerna, 11-14 września 2013 r.

W dniach 11-14 września 2013 r. odbył się w Lucernie XXVII Europejski Kongres Prawa Rolnego. Jego organizatorem był Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural, CEDR) we współpracy z Uniwersytetem w Lucernie oraz Szwajcarskim Stowarzyszeniem Prawa Rolnego (Société Suisse de Droit Agraire, SSDA). W Kongresie udział wzięli przedstawiciele nauki prawa rolnego, praktycy oraz członkowie krajowych stowarzyszeń prawa rolnego z państw członkowskich UE. W tegorocznym spotkaniu uczestniczyło 180 osób z 24 krajów, w tym także przedstawiciele państw spoza Unii. Wśród nich można wymienić Stany Zjednoczone, Argentynę, Brazylię, Turcję, Serbię oraz Rosję.

W ciągu czterech dni trwania Kongresu przedstawiono 45 raportów krajowych oraz 4 raporty indywidualne. Prace toczyły się w ramach trzech komisji. Pierwsza z nich obejmowała zagadnienia związane z prawnym statusem tzw. związków partnerskich i ich dzieci w ramach prowadzonego przedsiębiorstwa rolnego. Komisji przewodził prof. Phillipe Haymoz z Państwowego Instytutu Rolnictwa we Fryburgu (Szwajcaria). Przedstawione referaty i dyskusja pozwoliły na stwierdzenie, że w poszczególnych państwach istnieje nieco odmienne rozumienie związku partnerskiego i statusu partnerów. Najczęściej prawodawca odnosi się do związku małżeńskiego, co znajduje wyraz m.in. w prawie węgierskim, polskim i włoskim. Jednocześnie w warunkach wiejskich tylko taki związek jest postrzegany jako przedsiębiorstwo rodzinne, na które najczęściej oddziałują przepisy prawa cywilnego, prawa spadkowego itp. Natomiast nie jest on traktowany jako podmiot prawa gospodarczego. Przedstawiciel Finlandii podkreślił, że w przypadku działalności rolniczej status gospodarstwa rolnego nie zależy od płci właścicieli. Podczas dyskusji podejmowano kwestie zapewnienia równych praw kobietom i mężczyznom w gospodarstwach rolnych. Jednocześnie zwrócono uwagę na potrzebę eliminacji jakiejkolwiek formy dyskryminacji w rolnictwie,

przy założeniu istnienia różnic aksjologicznych i obyczajowych w ramach niejednolitego społeczeństwa Unii Europejskiej.

W toku dyskusji wielokrotnie podniesiono problem braku zdefiniowania pojęcia i statusu „rolniczki", choć podkreślono, że istnieją różne formy wsparcia mające na celu zrównanie statusu obu płci oraz aktywizację kobiet w warunkach wiejskich. Szczególnie jest to widoczne w Norwegii, gdzie od kilku lat jest wdrażana tzw. strategia zrównywania płci na wsi. Polega ona na zwiększaniu udziału kobiet – właścicieli nieruchomości rolnych w działalności rolniczej i około rolniczej, a także udziału kobiet w toku wydawania decyzji w sektorze rolnym. Takich procesów nie można jednak zauważyć np. w Polsce. Jak podkreśla dr Paweł Blajer, tylko w niewielkim stopniu podejmowane są działania mające na celu aktywizację kobiet wiejskich. Ograniczają się one do ich promowania, a nie do faktycznego polepszania ich bytu. Choć nie można mówić o braku równouprawnienia obu płci. Wielokrotnie podkreślono konieczność wyważenia interesów rodziny rolniczej w celu zapewnienia rodzinnego charakteru europejskim gospodarstwom rolnym z koniecznością utrzymania konkurencyjności tych jednostek produkcyjnych.

Komisja w swym raporcie końcowym wskazuje m.in. potrzebę dostosowania istniejących pojęć prawnych określających podmioty zaangażowane w działalność rolniczą, tj. rolnika i „rolniczki", odbiegają one bowiem od współczesnych form działalności i życia w warunkach wiejskich. Ponadto sugeruje zweryfikowanie systemu zabezpieczeń społecznych w odniesieniu do osób żyjących w związkach partnerskich i ich dzieci.

Tematem obrad komisji II, której przewodził dr Maitre Jean-Baptiste Millard (Szwajcaria), była problematyka związana z oddziaływaniem norm prawa ochrony środowiska na produkcję rolną. Podkreślono, że powinna być zachowana równowaga pomiędzy produkcją rolną i utrzymywaniem zapasów żywności a koniecznością stosowania norm prawnych w szczególności w zakresie ochrony przyrody i zmian klimatu. Ponownie, jak to miało miejsce na poprzednim Kongresie, zwrócono uwagę na to, że normy prawne oddziałujące na sposób korzystania z gruntów przez pryzmat ochrony środowiska ograniczają zasadę ochrony własności, znajdującą wyraz w konstytucjach poszczególnych państw. Ponadto dużo uwagi poświęcono problematyce związanej z wprowadzaniem do obrotu organizmów modyfikowanych genetycznie. Jednoznacznie zauważono, że każdy człowiek ma prawo do środowiska, i co za tym idzie, każdy podmiot powodujący w nim szkody ma obowiązek ich naprawienia, według zasady „zanieczyszczający płaci".

Wystąpienia reprezentantów większości państw potwierdzały, że prowadzenie działalności rolniczej oparte jest na prawie prywatnym i tym samym nie podlega oddziaływaniu norm prawa gospodarczego (np. Hiszpania, Polska). Zatem wszelkie ograniczenia w jej prowadzeniu wynikają z regulacji szczególnych, dotyczących np. bezpieczeństwa żywności, obrotu GMO, czy też bezpośrednio z przepisów mających na celu ochronę środowiska i przyrody. Na poziomie gospodarstwa rolnego

wdrażanie norm prawa ochrony środowiska odbywa się przede wszystkim przez stosowaną zasadę wzajemnej zgodności.

Państwem, w którym istnieje system zakazów i wymogów posiadania pozwoleń na prowadzenie produkcji rolnej zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, jest Holandia. Tematyka ta została przedstawiona przez Joosta de Rooij, który poruszył problem limitowanego wytwarzania obornika w toku prowadzenia produkcji zwierzęcej i uwalniania do środowiska niektórych substancji (np. azot, fosforan). Odniósł się on także do nowego „prawa nawozów", które wejdzie w życie 1 stycznia 2014 r. i nakłada na producentów rolnych obowiązek przetworzenia lub utylizacji nadmiernych jego ilości.

W dyskusji podkreślano rolę, jaką powinny pełnić płatności bezpośrednie w omawianym zakresie. Chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie spełniania przez producentów rolnych zasad *cross-compliance* w odniesieniu do bezpieczeństwa zdrowotnego osób, zwierząt oraz roślin, jak i rozwiązywania problemów związanych z erozją i jakością gleb, czy właściwym wykorzystywaniem wód. Ponadto poruszono zagadnienia związane z oddziaływaniem poszczególnych unijnych środków z II filaru na środowisko. Pozytywnie w tym zakresie wypowiedziała się strona brytyjska, wskazując na odnowienie populacji niektórych gatunków ptaków korzystnych dla rolnictwa, dzięki tworzeniu stref buforowych i korytarzy dla dzikiej fauny. Jednocześnie zaznaczono konieczność właściwego zarządzania posiadanymi zasobami naturalnymi.

Ponieważ nie ma możliwości ustalenia pełnego spektrum negatywnego wpływu produkcji rolnej na środowisko, działalność ta jest w mniejszym stopniu poddana oddziaływaniu norm prawnych niż działalność przemysłowa. Wynika to chociażby z faktu, że emisje niektórych szkodliwych substancji są trudne do oszacowania. Takie, bardzo „wyrafinowane", podejście zostało m.in. zaprezentowane w raporcie amerykańskim. Jednakże, co można zaobserwować w ustawodawstwie wielu państw, bardziej kładzie się nacisk na wsparcie związane z ochroną środowiska niż na faktyczne stosowanie sankcji.

Ostatnia, III komisja pod przewodnictwem prof. Esther Muñiz Espada (Uniwersytet Valladolid, Hiszpania), zajmowała się tematem rozwoju nauki i praktyki prawa rolnego w ciągu dwóch lat, które minęły od ostatniego kongresu w Bukareszcie. Poruszana w toku obrad tematyka dotyczyła zarówno pozytywnych, jak i negatywnych przemian w krajowej regulacji prawnorolnej, a także problematyki związanej z reformą WPR. Przykładowo bardzo pozytywne zamiany w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi zaprezentowała strona węgierska. Dotyczą one obrotu gruntami rolnymi oraz szczególnego wsparcia dla młodych, wykwalifikowanych rolników. Na tle raportów przedstawionych przez reprezentantów państw Unii Europejskiej, bardzo pozytywnie kształtują się zmiany zachodzące w Turcji. Jako kraj kandydujący, realizuje ona Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (IPARD), który jest częściowo finansowany ze środków unijnych. Jego główne cele są odzwierciedleniem założeń reformy WPR. W toku obrad dużo miejsca poświęcono także problematyce bezpieczeństwa

żywności, w tym zdolności śledzenia przepływu żywności w łańcuchu dostaw (*traceability*) i jego konsekwencji dla producentów i konsumentów. Zagadnienia te w aspekcie globalnym – przez pryzmat regulacji brazylijskiej, unijnej oraz norm prawa międzynarodowego (*Codex Alimentarius*) – zostały poruszone przez Roberto Grassi Neto z Brazylii, który zwrócił uwagę na ogromną rolę, jaką odgrywa rejestrowanie i gromadzenie danych dotyczących przepływu produktów spożywczych na każdym etapie łańcucha dostaw żywności, w tym na poziomie zarówno producenta rolnego, jak i przedsiębiorstwa rolno-spożywczego. Dobrze zostało ocenione wzmocnienie pozycji rolnika w łańcuchu produkcyjnym w świetle zmian WPR. Konkluzje debat w ramach obrad III Komisji bardzo pozytywnie odnosiły się także do nowych instrumentów ograniczania ryzyka produkcyjnego. Zdaniem większości prelegentów wdrażane mechanizmy nowej polityki rolnej są bardziej transparentne i tym samym powinny być skuteczniejsze.

W toku obrad pojawiły się również słowa krytyki wobec WPR. Jak zauważa Gloria Domenech Martinez (Hiszpania), proponowane formy wsparcia są nieadekwatne i niewystarczające, by w pełni zrealizować założenia tej polityki. Przejawia się to m.in. w utrzymaniu płatności jednolitych, jako elementu tzw. siatki bezpieczeństwa w odniesieniu do działalności rolniczej, na podstawie powierzchni gruntów, i pomijaniu w dużym stopniu produkcji zwierzęcej. Ponadto z punktu widzenia Hiszpanii reforma WPR i jej główne założenia nie korespondują z obecną strukturą gospodarstw rolnych i hiszpańskim systemem rolnym.

Obszerne dwa raporty zostały także przedstawione przez rosyjskich prawników, a dotyczyły one ekonomicznych i prawnych mechanizmów kredytowania producentów rolnych w Rosji oraz prawnych aspektów bezpieczeństwa żywności w aspekcie krajowym i międzynarodowym.

W końcowym raporcie zauważono bardzo pozytywne zmiany w ustawodawstwie unijnym zmierzające do poprawy pozycji świadomego producenta rolnego jako negocjatora. Przejawiło się to m.in. w postępującej „kontraktualizacji" rolnictwa, chociażby przez pryzmat wdrażanego „pakietu mlecznego", czy podejmowaniu przez producentów rolnych wspólnych działań, zwiększających ich przewagę rynkową. Natomiast bardzo negatywnie jest postrzegana w wielu państwach członkowskich utrata gruntów rolnych przekazywanych na inne cele, czyli tzw. postępująca bezładna zabudowa miejska. Często jest ona skutkiem wadliwego sformułowania definicji terenów wiejskich i miejskich. W tym przypadku Komisja widzi potrzebę wprowadzenia nowej regulacji, która by pozwoliła na osiągnięcie unijnego celu bezpieczeństwa żywnościowego przez utrzymywanie określonego areału gruntów rolnych.

XXVII Europejski Kongres Prawa Rolnego był bardzo ważnym wydarzeniem naukowym poruszającym na poziomie europejskim, a także światowym zagadnienia związane z szeroko pojmowanym prawem rolnym i bezpieczeństwem żywności.

Polska była reprezentowana we wszystkich trzech komisjach. W ramach I Komisji, raport przedstawił dr Paweł Blajer (UJ), II Komisji – dr Monika Król (UŁ), a w ramach

III Komisji – dr Izabela Lipińska (UP w Poznaniu), pod kierownictwem prof. Romana Budzinowskiego (UAM). Ponadto w toku prac II Komisji został przedstawiony raport indywidualny, który został przygotowany przez prof. Teresę Kurowską (UŚ), dr Dorotę Łobos-Kotowską (UŚ) oraz dr Pawła Gałę (UŚ). Obejmował on zagadnienia związane z tzw. wolnymi obszarami GMO w polskim ustawodawstwie.

W czwartym dniu Kongresu, na wspólnej sesji przedstawione zostały projekty raportów końcowych wszystkich komisji. Ponadto podsumowano działalność CEDR w ostatnim okresie, a także dokonano wyboru przewodniczącego. Pełniący do tej pory tę funkcję prof. Donald Rennie został zastąpiony przez prof. Dietera Schweizera z Niemiec.

IZABELA LIPIŃSKA

Sprawozdanie z trzeciej edycji kursu „Global Food Law and Quality" Viterbo, 3-15 lutego 2014 r.

W dniach od 3 do 15 lutego 2014 r. odbyła się we Włoszech trzecia edycja międzynarodowego kursu prawa żywnościowego „Global Food Law and Quality" w ramach projektu Komisji Europejskiej IP ERASMUS[1]. Tak jak w poprzednich latach seminarium zostało zorganizowane przez Uniwersytet Tuscia w Viterbo, miejscowości położonej ok. 80 km na północny zachód od Rzymu. Także tym razem kierownikiem naukowym był prof. Ferdinando Albisinni, ceniony agrarysta zajmujący się prawem żywnościowym również w praktyce. Wszystkie zajęcia prowadzono w języku angielskim.

Kurs skierowany był przede wszystkim do studentów studiów magisterskich i doktoranckich kilkunastu szkół wyższych z Włoch, Hiszpanii, Polski i Francji. Grono wykładowców stanowili specjaliści z zakresu prawa żywnościowego, agraryści, znawcy prawa własności przemysłowej oraz technolodzy żywności. Najliczniej reprezentowane były włoskie ośrodki akademickie: uniwersytety w Ferrarze, Maceracie, Piacenzy, Pizie, Trento oraz Viterbo. Stronę włoską reprezentowali m.in. profesorowie: Alessandro Sorrentino, Edoardo Chiti, Ricardo Massantini, Paolo Borghi, Francesco Adornato, Eleonora Sirsi, Anna Carbone, Ricardo Massantini oraz Ferdinando Albissini, natomiast hiszpańską – profesorowie Angel Martinez Gutierrez, Mariano Lopez Benitez, Manuel Rodriguez Portugueses i dr Jose Jaraba Sanchez. Nie zabrakło

[1] Na temat poprzednich edycji zob.: K. Błażejewska, *Sprawozdanie z kursu „Global Food Law and Quality", Viterbo, 12-23 lutego 2012 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 1, s. 351 i n.; K. Leśkiewicz, *Sprawozdanie z drugiej edycji kursu „Global food Law and Quality", Viterbo, 3-16 lutego 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2013, nr 1, s. 290 i n.

również licznej delegacji z Polski: z Uniwersytetu Warszawskiego, Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie oraz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Z wykładami wystąpili: dr Paweł Wojciechowski (UW) oraz doktoranci UAM – mgr Łukasz Sokołowski oraz mgr Krzysztof Różański. Wykład wygłosili również prof. Catherine Del Cont z Francji oraz prof. Michael Roberts z Uniwersytetu Harvarda w Stanach Zjednoczonych.

Przedmiot wykładów stanowiła problematyka prawa żywnościowego. Dogłębnej analizie poddane zostały zagadnienia dotyczące chronionych oznaczeń geograficznych, chronionych nazw pochodzenia oraz znaków towarowych, w szczególności w odniesieniu do produktów rolnych, takich jak oliwa z oliwek czy wino, mających istotne znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia krajów basenu Morza Śródziemnego. Podczas seminarium omówione zostały również kwestie *stricte* inżynieryjno-techniczne związane z technologią produkcji poszczególnych artykułów spożywczych. Ponadto uczestnicy mogli wysłuchać wykładów dotyczących bezpieczeństwa oraz higieny żywności, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, nowej żywności, żywności genetycznie modyfikowanej, a także unijnych i krajowych struktur kontroli żywności.

Uzupełnieniem teoretycznych rozważań była jednodniowa wycieczka do lokalnej winiarni, podczas której zaprezentowano proces wytwarzania miejscowego wina. Praktyczny wymiar kursu znalazł również odzwierciedlenie w rozważaniach i dyskusji na temat tzw. kryzysu końskiego mięsa oraz kryzysu ogórkowego. Studenci brali również udział w warsztatach, podczas których przygotowali prezentacje dotyczące wybranych zagadnień prawa żywnościowego. Seminarium zwieńczyło przedstawienie grupowych projektów i wręczenie certyfikatów.

Uczestnicy kursu podczas wycieczki do lokalnej winiarni w Toskanii
wraz z prof. Riccardem Massantinim

Czas spędzony w Viterbo i udział w interdyscyplinarnym kursie „Global Food Law and Quality" stanowiły niewątpliwie okazję do poszerzenia i ugruntowania wiedzy z zakresu prawa żywnościowego oraz poznania wybitnych specjalistów w tej dziedzinie.

KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI, ŁUKASZ SOKOŁOWSKI

Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Rolnego „Podstawowe pojęcia i konstrukcje prawa rolnego – potrzeba redefinicji?" Supraśl, 19-20 września 2013 r.

W dniach 19-20 września obyła się w Supraślu konferencja naukowa zorganizowana przez Katedrę Prawa Rolnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W obradach wzięli udział agraryści z różnych ośrodków uniwersyteckich z całej Polski. Tematyka konferencji dotyczyła potrzeby redefinicji podstawowych pojęć i konstrukcji prawa rolnego. Są to kwestie szczególnie interesujące agrarystów zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego z punktu widzenia. Tak ogólnie określona tematyka konferencji pozwalała przyjrzeć się wielu podstawowym zagadnieniom przez pryzmat problemów praktycznych i tendencji rozwojowych prawa rolnego.

W sesji otwierającej konferencję zaprezentowany został referat *Wybrane pojęcia i konstrukcje prawa rolnego w perspektywie europejskiego prawa rolnego* opracowany przez prof. Pawła Czechowskiego i dra Adama Niewiadomskiego (UW). Z kolei prof. Krystyna Stefańska (UŁ) podjęła tematykę *Funkcji gospodarstwa rolnego w świetle art. 55^3 kodeksu cywilnego.*

W drugiej sesji konferencji przedstawione zostały zagadnienia związane z określeniem pojęcia przedsiębiorstwa rolnego, kwestią ochrony środowiska w działalności rolniczej oraz statusu rolnika funkcjonującego na rynku spożywczym. Pierwszy referat w tej części, zatytułowany *O potrzebie wprowadzenia pojęcia przedsiębiorstwa rolnego w prawie polskim* wygłosił dr Jerzy Bieluk (UwB). Kwestie obwarowań i ograniczeń stawianych podmiotowi prowadzącemu działalność rolniczą, ustanowionych ze względu na potrzebę zachowania poszczególnych elementów środowiska, ochrony siedlisk czy gatunków przyrodniczych przedstawiła dr Monika Król (UŁ) w referacie *Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska.* Ostatni referat w tej sesji, *Rolnik jako podmiot działający na rynku spożywczym*, wygłosił dr Paweł Wojciechowski (UW).

W dyskusji poza kwestiami przedstawionymi w referatach poruszone zostało zagadnienie miejsca i obecnego statusu prawa rolnego w systemie polskiego prawa. W publikacjach naukowych zbyt mało uwagi poświęca się instytucjom o charakterze podstawowym (prof. Aleksander Oleszko, UMCS). Kondycja doktryny prawa rolnego obciążona jest pewnymi negatywnymi zaszłościami. W okresie zmiany ustroju, kiedy inne dyscypliny się wzmacniały, prawo rolne przechodziło trudny okres. Dziś na większości uczelni nie ma katedr prawa rolnego, a wymiar zajęć dydaktycznych jest mocno zredukowany (prof. Roman Budzinowski, UAM). Potrzeba „nadążania" nauki za zmianami regulacji, a nawet wyprzedzania tych zmian, dowartościowania i pogłębiania pojęć prawnorolnych znalazła bardzo żywy oddźwięk w dyskusji (zwłaszcza prof. S. Prutis z UwB, prof. E. Kremer i prof. Z. Truszkiewicz z UJ, prof. T. Kurowska z UŚ oraz prof. B. Jeżyńska z UMCS).

W drugim dniu konferencji pierwsza sesja obrad dotyczyła problematyki rolnej w ujęciu międzynarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji wspólnotowej. Pierwszy referat, zatytułowany *Europejska platforma innowacyjna – próba definicji*, wygłosiła prof. Beata Jeżyńska. Autorka podkreśliła, że pojęcie innowacyjności nie jest zdefiniowane, a podstawowymi zjawiskami ją hamującymi są stan wiedzy i wykształcenia oraz ograniczone środki. Problemom tym przeciwdziałać ma WPR w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Kolejny referat w tej sesji – *Problematyka rolna w świetle umowy handlowej pomiędzy UE i USA* – wygłoszony został przez dra Konrada Marciniuka (UW). Autor wskazał na różnice polityki rolnej USA i UE. Rozmowy w sprawie umowy handlowej obejmują szereg rozmaitych zagadnień, a osiągnięty kompromis wymusi reformę prowadzonej dotychczas polityki rolnej oraz zmianę regulacji prawnych. Ostatni referat w tej sesji *Projektowanie pomocy unijnej w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich* przedstawił dr Jan Stoksik (UKSW). Autor referatu wyraził umiarkowany optymizm co do dokonywanych zmian, głównie z powodu zmniejszenia kwot środków pomocowych oraz przyznania KE kompetencji do określania wielkości wydatków w drodze aktu wykonawczego, przy jednoczesnym braku wyraźnych kryteriów w tym zakresie.

W drugiej sesji dr Aneta Suchoń (UP w Poznaniu) w referacie *O potrzebie zmian niektórych regulacji prawnych w zakresie obrotu i gospodarki gruntami rolnymi (uwagi z praktyki)* omówiła wybrane problemy obrotu nieruchomościami rolnymi i próbę ich rozwiązania, wskazując konkretne wnioski *de lege ferenda*. Z kolei dr Anna Kapała (UP we Wrocławiu) dokonała oceny senackiej propozycji legislacyjnej umożliwiającej prowadzenie sprzedaży bezpośredniej produktów przetworzonych – *W kwestii nowego modelu sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych*. Postulat wprowadzenia szerszego i uproszczonego pojęcia wypadku przy pracy w działalności rolniczej zaprezentował dr Damian Puślecki (UP w Poznaniu) w referacie *Nowe pojęcie wypadku przy pracy rolniczej*. Ostatni referat pt.: *Kryterium „celu regulacji" w perspektywie wykładni wybranych rozwiązań z zakresu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, poruszający problematykę stosowania ustawy

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w praktyce, wygłosił dr Rafał Michałowski (UwB).

Prezentowane referaty oraz dyskusja potwierdziły zasadność podejmowania kwestii podstawowych pojęć prawa rolnego – to one bowiem przesądzają o pewnej swoistości i odrębności tej dziedziny prawa. Konieczne są debaty nad nową „jakością" prawa rolnego, a także potrzebne są działania zmierzające do wzmocnienia tego prawa jako działu legislacji, jako dziedziny nauki i jako dyscypliny nauczania.

DAMIAN PUŚLECKI

LISTA RECENZENTÓW

Paweł Czechowski
Beata Jeżyńska
Alina Jurcewicz
José Martínez
José Ramón Sánchez Jaraba
Tadeusz Smyczyński
Aneta Suchoń
Stanisław Stachowiak
Agnieszka Szymecka-Wesołowska
Elżbieta Tomkiewicz
Zygmunt Truszkiewicz
Błażej Wierzbowski
Andrzej Zieliński