

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 Mikołaj Sokołowski (sekretarze redakcji)

Komitety naukowe

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)
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, Niemcy)
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 (15)
2014



POZNAŃ 2014

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2014

Przeład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przeład 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 978-83-232-2860-8
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 17,25. Ark. druk. 17,75

DRUK I OPRAWA: QUICK-DRUK, ŁÓDŹ, UL. ŁĄKOWA 11

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

- ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań 11
- TERESA KUROWSKA (Uniwersytet Śląski w Katowicach)
Renesans własności rolniczej 23

Studia i materiały z badań

- PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa)
Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej 45
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Poznań)
Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody 65
- IZABELA LIPiŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Prawne instrumenty zarządzania kryzysowego w rolnictwie 83
- DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników 97
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne 121
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
O potrzebie zmian regulacji dotyczącej nowej żywności i nowych składników żywności 135

Nowości prawa unijnego

- LUIGI RUSSO (Uniwersytet w Ferrarze, Włochy)
Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku .. 151
- INES HÄRTEL (Uniwersytet Europejski Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, Niemcy)
Geografische Herkunftsangaben als Rechtsgut – das Schutzsystem der EU für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel 175

Prawo rolne za granicą

JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania) <i>La concurrencia territorial de determinadas referencias geográficas de calidad de los productos agroalimentarios</i>	199
IRENE CANFORA (Uniwersytet w Bari, Włochy) <i>Certyfikacja i ochrona jakości produktów rolno-żywnościowych</i>	223

Prawo rolne w praktyce

ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu) <i>Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej</i>	233
--	-----

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA**Przegląd czasopism zagranicznych**

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI).....	253
„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	254
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	256
„Revue de Droit Rural” (opr. ALEKSANDER GADKOWSKI)	258
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	262

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

Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r. (opr. ELŻBIETA KREMER)	265
---	-----

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2013 r. (opr. ELŻBIETA KREMER)	270
--	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Polsko-włoska konferencja „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań/ Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee”, Poznań-Obrzycko, 18-21 września 2014 r. (ROMAN BUDZINOWSKI, ANNA KAPAŁA)	279
Włoska konferencja „Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell’AIDA”, Rovigo, 27-28 listopada 2014 r. (ROMAN BUDZINOWSKI)	281

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Challenges facing agricultural law today</i>	11
TERESA KUROWSKA (Silesian University, Katowice, Poland) <i>Renaissance of agricultural ownership</i>	23

Research and studies

PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Warsaw University of Life Sciences, Poland) <i>Abuse of law by a beneficiary of the Common Agricultural Policy</i>	45
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Poznań, Poland) <i>Forms of rural landscape protection in light of the nature protection law</i>	65
IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland) <i>Legal instruments of crises management in agriculture</i>	83
DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland) <i>The scope of protection of farmers engaged in non-agricultural economic activity in the farmers' social insurance law</i>	97
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>A new approach to ecological agriculture – legal aspects</i>	121
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>About the need for a change in the regulations of novel food and novel food ingredients</i>	135

New developments in the European Union Law

LUIGI RUSSO (University of Ferrara, Italy) <i>CAP reform of 2013 and contractual relationships among market participants</i>	151
---	-----

INES HÄRTEL (European University Viadrina, Frankfurt/Oder, Germany)	
<i>Geographical indications as a legal basis – the European Union’s system of protection of agricultural products and foodstuffs</i>	175
Agricultural law abroad	
JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (University of Jaén, Spain)	
<i>Issues arising from the co-existence in the same geographical territory of certain geographical indications of the quality of food products</i>	199
IRENE CANFORA (University of Bari, Italy)	
<i>Certification and quality protection of agricultural food products</i>	223
Agricultural law in practice	
ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Duration of a lease under Polish law and selected laws of other European states</i>	233
II. LITERATURE REVIEW	253
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	265
IV. REPORTS AND INFORMATION	279

INDICE

I. ARTICOLI

Problemi generali

ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>Diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee</i>	11
TERESA KUROWSKA (Università della Slesia di Katowice, Polonia) <i>Rinascita della proprietà agricola</i>	23

Studi e ricerche

PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Scuola di Agraria di Varsavia, Polonia) <i>La questione dell'abuso del diritto da parte del beneficiario della Politica Agricola Comune</i>	45
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Poznań, Polonia) <i>Forme di tutela del paesaggio rurale alla luce della legge sulla tutela della natura</i>	65
IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia) <i>Strumenti giuridici di gestione delle crisi in agricoltura</i>	83
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia) <i>L'ambito di tutela degli agricoltori impegnati in attività economiche non agricole secondo la legge sulle assicurazioni sociali degli agri- coltori</i>	97
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>Un nuovo sguardo sull'agricoltura biologica – aspetti giuridici</i>	121
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>La necessità di apportare modifiche alla regolazione in materia di nuovi prodotti e di nuovi ingredienti alimentari</i>	135

Novità dell'Unione Europea

LUIGI RUSSO (Università degli Studi di Ferrara, Italia)	
<i>La riforma della PAC del 2013 e i rapporti contrattuali tra i partecipanti al mercato</i>	151
INES HÄRTEL (Università Europea Viadrina, Francoforte sull'Oder, Germania)	
<i>Denominazione di origine geografica come base giuridica – un sistema europeo di tutela dei prodotti agricoli e alimentari</i>	175

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (Università di Jaén, Spagna)	
<i>La problematica della coesistenza nella stessa zona geografica dei determinati riferimenti geografici riguardanti la qualità dei prodotti agroalimentari</i>	199
IRENE CANFORA (Università degli Studi di Bari, Italia)	
<i>Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari</i>	223

Diritto agrario: aspetti particolari

ANETA SUCHOŃ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>La problematica della durata di locazione nel diritto polacco e in alcuni paesi scelti dell'Europa occidentale</i>	233

II. RASSEGNA DI LETTERATURA	253
--	-----

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	265
--	-----

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	279
---	-----

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*

1. Tytuł artykułu nie jest oryginalny. Wyrażenie „wobec wyzwań” można odnieść do wszystkich szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, a także do całego systemu prawa. Bo to przed ustawodawcą stawały i stoją trudne zadania, konieczność rozwiązywania skomplikowanych problemów, czyli właśnie wspomnianych wyzwań. Wyzwania te są wprawdzie odnieszone do współczesności, ale nawet odpowiedź na „wyzwania przyszłości” już dzisiaj wymaga podejmowania odpowiednich działań. Reakcją ze strony ustawodawcy jest wprowadzanie nowych lub zmiana już obowiązujących regulacji, a ze strony odpowiednich organów – zapewnienie ich efektywnego stosowania.

Skoro w ramach systemu prawa wyróżnia się pewne dziedziny regulacji (gałęzie prawa), to – dla przykładu – tzw. ustawodawcy karnemu przypada zadanie zwalczania określonych typów przestępstw, stanowiących w danym czasie istotne zagrożenie porządku prawnego, natomiast tzw. ustawodawcy podatkowemu – zapewnienie wpływu do budżetu zakładanych kwot, a w związku z tym – uszczelnienie systemu podatkowego. Takie również zadania, wypływające z wyzwań stojących przed ustawodawcą, przypadają nauce tych dziedzin prawa. Te ogólne stwierdzenia można oczywiście odnieść do prawa rolnego. Wydaje się, że ujmowanie prawa rolnego

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu wygłoszonego na V Polsko-Włoskiej Konferencji Naukowej/ V Giornate polacco-italiane, zatytułowanej „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań/Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee”, która odbyła się we wrześniu 2014 r. w Obrzycku k. Poznania.

w kontekście wyzwań współczesności ma charakter swoisty, charakterystyczny właśnie dla tej gałęzi prawa.

Ta swoistość związana jest z przedmiotem regulacji prawnej, z polityką, a także z samą regulacją. Jeśliby przyjąć, zakładając pewne uproszczenie, że przedmiotem prawa rolnego jest rolnictwo, to rozwiązywanie problemów tej sfery gospodarki rodzi współcześnie wiele wyzwań – globalnych¹, regionalnych (np. w Unii Europejskiej), a także krajowych (tj. w poszczególnych państwach członkowskich). Są one zdeterminowane przez cechy gospodarowania w rolnictwie, związane zwłaszcza z przyrodniczymi czynnikami produkcji rolnej oraz rodzajem zaspokajanych potrzeb (przede wszystkim potrzeb żywnościowych). Cechy te odróżniają rolnictwo od działalności przemysłowej, handlowej oraz usługowej. Natomiast polityka konkretyzuje wspomniane wyzwania, poszukuje na nie odpowiedzi, przesądza o wyborze celów oraz instrumentów ich realizacji. Te ostatnie znajdują wyraz w postaci regulacji prawnych, które – z racji przedmiotu – zaliczane są głównie do prawa rolnego. W tym kontekście można więc, mając na uwadze relacje między rolnictwem, polityką i prawem, mówić o wyzwaniach prawa rolnego.

W literaturze tematyka współczesnych wyzwań prawa rolnego nie była, jak dotychczas, przedmiotem całościowego opracowania, ale na wiele kwestii już została zwrócona uwaga. Nie ma tu potrzeby wyczerpującego przedstawienia stanu badań w omawianym zakresie, warto przynajmniej zasygnalizować niektóre podjęte już wątki. Otóż współczesne wyzwania rolnictwa znalazły szersze naświetlenie w monografii J. S. Zegara², która zawiera również liczne odniesienia do współczesnych wyzwań polityki, w tym Wspólnej Polityki Rolnej. Ta ostatnia tematyka nie doczekała się wprawdzie odrębnego opracowania książkowego, ale była poruszana w wielu artykułach³, stanowiła też przedmiot konferencji naukowych⁴. Wreszcie

¹ Wyrażenia „wyzwania globalne” (*le sfide globali*) używa F. Adornato, *L'agricoltura urbana nella società globale: primi appunti*, „Rivista di Diritto Agrario” 2014, z. 1, s. 21.

² J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.

³ Zob. np.: E. Adam, *L'impasse des négociationis internationales agricoles: la nécessité d'un aggiornamento*, „Revue du Droit Rural” 2013, nr 417, s. 27 i n.; C. Blumann, *La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens*, „Revue du Droit Rural” 2013, nr 416, s. 17 i n.; K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 135 i n.; E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014-2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 239 i n.

⁴ Zob. np. wydaną w języku niemieckim pracę, stanowiącą efekt konferencji naukowej zorganizowanej w 2011 r. z okazji 50-lecia Instytutu Prawa Rolnego Uniwersytetu w Getyndze,

w nauce prawa rolnego podjęte zostały liczne problemy związane z nowymi wyzwaniami stojącymi przed ustawodawcą, dotyczące, dla przykładu, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności, prawnej regulacji odnawialnych źródeł energii, ochrony środowiskowych warunków produkcji rolnej i zapewnienia zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania zmianom klimatycznym itd.⁵

Nie trzeba w tym miejscu szerzej uzasadniać, jak ważna – zarówno z praktycznego, jak i z teoretycznego punktu widzenia – jest podjęta tu tematyka badawcza. Wszakże w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej trwają intensywne prace w zakresie wdrożenia do krajowych porządków prawnych nowych aktów prawa unijnego, stanowiących podstawę Wspólnej Polityki Rolnej w bieżącym okresie programowania (tj. w latach 2014-2020) i będących odpowiedzią na wyzwania tej polityki. Również w sferze nieobjętej Wspólną Polityką Rolną prowadzone są prace legislacyjne zmierzające do przygotowania nowych lub zmiany obowiązujących aktów prawnych, dających wyraz wyzwaniom „krajowym”.

Podejmując tematykę współczesnych wyzwań, nauka prawa rolnego ma zatem szansę wspierać wymienione działania legislacyjne, a więc wspierać rozwój ustawodawstwa rolnego. Jednocześnie powinna ona – w kontekście rozwoju tego ustawodawstwa – poszukiwać odpowiedzi na pytania o charakterze ogólnym, dotyczące, dla przykładu, współczesnego kształtu prawa rolnego, jego przedmiotu i wyodrębnienia, relacji z innymi dziedzinami prawa itd. Badania w tym kierunku będą służyć wzmocnieniu pozycji tej nauki względem innych, szczegółowych nauk prawnych.

Trudno w ograniczonych ramach artykułu przeprowadzić w miarę całościową analizę podejmowanej tu tematyki badawczej. Wymagałaby ona zapewne, ze względu na rozległość, opracowania w formie monografii. Dlatego niniejsze rozważania mają charakter bardziej syntetyczny, a akty prawne powoływane są jedynie przykładowo, a nie w sposób wyczerpujący; stanowią jedynie próbę sformułowania kilku refleksji zachęcających do dyskusji. Będą się one koncentrować na wyzwaniach współczesności,

zatytułowaną *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, red. J. Martinez, Baden-Baden 2012.

⁵ Zob. np. R. Norer, *Künftige Herausforderungen europäischer Agrarrechtswissenschaft*, w: *Die Gemeinsame Agrarpolitik*, s. 71 i n.; D. Gadbin, *Faut-il consacrer en Europe un droit a l'alimentation*, „Revue du Droit Rural” 2013, nr 410, s. 2 i n.; M. D’Addezio, *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, w: *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell’incontro di studi, Udine 12 maggio 2011 rielaborati e aggiornati, a cura di Mariarita D’Addezio, Milano 2012, s. 9 i n.

ale ujętych w pewnej perspektywie historycznej przy założeniu, że te wyzwania stanowiły czynnik wyodrębnienia i rozwoju prawa rolnego. Ta retrospekcja, uwzględniająca znane powiedzenie, że nie ma przyszłości bez przeszłości⁶, ułatwi zrozumienie obecnego etapu rozwoju tej gałęzi prawa.

2. Bez obawy popełnienia większego błędu można stwierdzić, że rozwój prawa rolnego jest wynikiem wyzwań, jakie stawały na przestrzeni wieków przed rolnictwem oraz – na tym tle – przede wszystkim przed polityką, która przesądzała o sposobie odpowiadania na nie⁷. Z rozwojem rolnictwa, z jego poszczególnymi okresami, związana jest regulacja prawna, którą na pewnym etapie rozwoju można już było wyodrębnić i nazwać prawem rolnym. Prawo to, jako prawo „właściwe” dla rolnictwa i bliskie polityce, stanowiące jej instrument, odpowiadało na zmieniające się wyzwania współczesności odnoszonej do danego czasu i miejsca, jednocześnie samo też ulegało zmianom, przechodząc różne etapy rozwoju.

A. Jannarelli w interesującym artykule dotyczącym kształtowania się prawa rolnego wyróżnia trzy okresy rozwoju tego prawa: pierwszy od narodzin u schyłku epoki walki o przetrwanie oraz walki z głodem, drugi w dwudziestym stuleciu od walki z głodem po walkę o podział bogactwa w łańcuchach rolno-żywnościowych oraz trzeci, przed którym stoimy – walki o ocalenie planety i o habitat na miarę człowieka⁸. Warto do tych rozważań nawiązać, mimo przyjęcia nieco innej periodyzacji, ale z uwzględnieniem, jak u wymienionego autora, roli rozwoju technologicznego w rolnictwie oraz zwłaszcza wyzwań co do okresu, który w zasadzie jest jeszcze przed nami.

Otóż periodyzację rozwoju prawa rolnego dla potrzeb niniejszych rozważań wiąże się ze stadiami rozwoju rolnictwa, skoro rozwiązywanie trudnych problemów tej dziedziny gospodarki stanowi również wyzwanie dla tego prawa. W poszczególnych dziedzinach nauki wyróżnia się różne stadia rozwoju rolnictwa w zależności od przyjętego punktu widzenia i przedmiotu zainteresowania. Na podstawie zmian w sferze technolo-

⁶ Myśl tę przytacza R. Norer, uzasadniając konieczność spojrzenia wstecz, by przedstawić przyszłe wyzwania europejskiej nauki prawa rolnego – *Künftige Herausforderungen*, s. 71.

⁷ Te ogólne stwierdzenia przypominają wyróżnione niegdyś przez A. Carrozzę czynniki rozwoju prawa rolnego, to jest *fatto tecnico* i *fatto politico*. Zob. idem, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano 1975, s. 95 i n.

⁸ A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, z. 2, s. 11.

gicznej, społecznej, ekonomicznej i kulturowej wyróżnia się trzy stadia rozwoju omawianego działu gospodarki: rolnictwo przedindustrialne, rolnictwo industrialne oraz rolnictwo postindustrialne, przy czym w każdym kolejnym tkwią jeszcze jakieś elementy przeszłości⁹. Stadia te zostaną pokrótce zaprezentowane w zakresie niezbędnym do scharakteryzowania wyzwań stojących przed prawem rolnym.

Jak wiadomo, rolnictwo przedindustrialne (obejmujące różne modele, począwszy od zbieractwa, przez rolnictwo naturalne i tradycyjne) rozwijało się przez wiele tysiącleci. Służyło ono zapewnieniu egzystencji, zaspokojeniu głodu. To było jego podstawowe wyzwanie realizowane poprzez korzystanie z ziemi i związaną z nim hodowlę zwierząt. Dlatego posiadanie ziemi nie tylko było oznaką bogactwa, lecz także umożliwiało przetrwanie. Oczywiście to rolnictwo przechodziło różne etapy rozwoju, wraz ze zmianą ustroju państwa zmieniały się stosunki społeczne i gospodarcze. Jednakże w warunkach dominacji społeczeństwa rolniczego uzyskane produkty rolne były przeznaczone przede wszystkim na samozaopatrzenie. Natomiast, patrząc z dzisiejszej perspektywy, było to rolnictwo zgodne z naturą, pozostające w harmonii ze środowiskiem przyrodniczym.

Już w bardzo odległych czasach różne aspekty rolnictwa poddane były regulacji prawnej, będącej wyrazem dążenia do zapewnienia egzystencji ówczesnym społeczeństwom. Przepisy „rolne” występowały, dla przykładu, w Kodeksie Hammurabiego, a także w innych prawach antycznych cywilizacji. Nie było ich pozbawione także prawo rzymskie¹⁰. W okresie feudalizmu znalazły one m.in. wyraz w przywiązaniu chłopca do ziemi, w pracy na ziemi feudała. Skoro ówczesne społeczeństwo było przede wszystkim społeczeństwem rolniczym, to regulacja prawna różnych aspektów rolnictwa mieściła się w zasadzie w ramach prawa cywilnego.

Kolejne stadium rozwoju rolnictwa, zwane rolnictwem industrialnym (często także konwencjonalnym), zaczęło rozwijać się około 150 lat temu¹¹. Uprzemysłowienie, a tu zwłaszcza szerokie wykorzystanie postępu technologicznego, stopniowo przyniosło ogromny wzrost produkcji rolnej, a w konsekwencji – zaspokojenie popytu na żywność coraz większej liczby ludności. Zapewniło ono nawet obfitość taniej żywności oraz – w krajach wysoko rozwiniętych – jej nadwyżkę. Była to więc znakomita odpo-

⁹ Bliżej J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania*, s. 25, a zwłaszcza s. 27.

¹⁰ Szerzej o genezie prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 106 i n. (i tam powołaną literaturę).

¹¹ O rolnictwie industrialnym zob. bliżej J. S. Zegar, op. cit., s. 36 i n.

wiedź na podstawowe wyzwanie rolnictwa – walkę z głodem, choć nie można powiedzieć, że zjawisko głodu w skali światowej uległo likwidacji.

Ten dział gospodarki został połączony z otoczeniem gospodarczym, zwłaszcza z agrobiznesem, w ramach którego nie zajął jednak pozycji dominującej. Dodatkowo korporacje (przemysłowe i handlowe) działające w skali globalnej w znaczący sposób wpływają na organizację popytu, na ceny, a w rezultacie także na podaż produktów rolnych (żywności). Na tym tle staje się zrozumiałe twierdzenie A. Jannarellego, który pisze o przejściu od walki z głodem do walki o podział bogactwa w łańcuchach rolno-żywnościowych¹². Nie można powiedzieć, że w tej walce rolnictwo stało się stroną wygrywającą, że – patrząc w dłuższej perspektywie – wygrywa (i wygra w przyszłości) społeczeństwo jako całość.

Wprawdzie rolnictwo industrialne przyniosło obfitość taniej żywności w państwach bogatych, ale ujawniły się – i to na wielu płaszczyznach – ujemne skutki rozwoju tego działu gospodarki¹³. Wzrost produkcji rolnej na pewnym etapie rozwoju napotkał barierę popytu, co z kolei uruchomiło proces obniżania cen na produkty rolne, a w efekcie – mimo specjalizacji i wzrostu skali produkcji – nie zapewniło rolnikom odpowiednich dochodów. Jednocześnie rolnictwo industrialne, przez szerokie wykorzystywanie środków produkcji spoza rolnictwa, zwłaszcza chemii rolnej, negatywnie wpłynęło na środowisko (zanieczyszczenie gleby, powietrza i wody czy zagrożenie bioróżnorodności). Zmniejszyła się powierzchnia ziemi wykorzystywanej dla potrzeb produkcji rolnej. Wreszcie rolnictwo industrialne naruszyło – przez zmniejszenie liczby ludności rolniczej – żywotność obszarów wiejskich, a dążność do zwiększania produkcji rolnej w warunkach ograniczania kosztów stała się zagrożeniem jakości zdrowotnej żywności.

Rozwojowi rolnictwa industrialnego, już od jego zarania, towarzyszyła coraz bardziej rozbudowywana i intensywna ingerencja publiczna. W warunkach niedoboru żywności ingerencja ta była zwłaszcza ukierunkowana na wzrost produkcji rolnej, zapewnienie dostępu do ziemi i ochronę producentów rolnych. Jej intensywność wzrosła po pierwszej, a szczególnie po drugiej wojnie światowej, będąc wyrazem walki o zapewnienie wyżywienia. Proprodukcyjne ukierunkowanie charakteryzowało przez parę dziesięcioleci również rozwój Wspólnej Polityki Rolnej. Ewolucja tej polityki, jej adaptacja do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych, politycznych i międzynarodowych, była odpo-

¹² A. Jannarelli, *Il divenire*, s. 21 i n.

¹³ Szerzej J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania*, s. 44 i n.

wiedzią na nowe wyzwania, obejmujące także likwidację negatywnych skutków już wprowadzonych zmian.

Industrializacja rolnictwa spowodowała, że również ustawodawca musiał odpowiedzieć na nowe wyzwania. Zapewnienie wyżywienia coraz większej liczbie ludności zyskało nowy wymiar, gdy społeczeństwo przestało być wyłącznie społeczeństwem rolniczym. Zapewnienie wyżywienia wymagało uwzględnienia swoistych cech działalności rolniczej, różniących tę działalność od przemysłu i handlu, a także ochrony tych, którzy uprawiali ziemię. To odmienne potraktowanie rolnictwa w ustawodawstwie dało początek prawu rolnemu we współczesnym rozumieniu, jako prawu „właściwemu” dla tej dziedziny gospodarki, obejmującemu regulacje tzw. specjalne, a czasem też szczególne. Trzon tej regulacji, u zarania prawa rolnego, stanowiła problematyka gruntowa.

Wraz z rozwojem rolnictwa, wzrostem ingerencji publicznej w tę dziedzinę gospodarki, prawo rolne musiało odpowiadać na nowe wyzwania, wychodzące poza dążenie do zwiększenia produkcji żywności i samą gospodarkę ziemią. Przedmiotem regulacji stała się zwłaszcza organizacja rynków rolnych (w Polsce, dla przykładu, już w okresie międzywojnia w ubiegłym wieku została wprowadzona prawna organizacja rynku cukru¹⁴), a także różne kwestie z zakresu infrastruktury i strony technicznej rolnictwa. Ustawodawca musiał również interweniować w celu likwidacji negatywnych zjawisk spowodowanych dotychczasową działalnością legislacyjną.

Ujemne skutki rolnictwa industrialnego¹⁵, a także globalizacja, która odsoniła słabość tej dziedziny gospodarki, zrodziły potrzebę poszukiwania odpowiedniego modelu rolnictwa postindustrialnego. Już pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku okazało się, że rolnictwo industrialne nie jest na tyle efektywne, by sprostać wzrastającym potrzebom żywnościowym społeczeństwa, a jednocześnie nie pogarszać stanu środowiska, zapewnić bezpieczeństwo żywności, dobrostan zwierząt, zachować żywotność obszarów wiejskich, ograniczyć zużycie zasobów naturalnych itd. Na tle krytyki rozwoju rolnictwa industrialnego wyrosła idea rolnictwa zrównoważonego¹⁶, która – obok zrównoważenia – uwzględnia

¹⁴ Bliżej I. Lipińska, *Prawna organizacja rynku cukru – wczoraj i dziś*, „Prawo i Administracja”, t. 5, Piła 2006, s. 302 i n.

¹⁵ A. Jannarelli pisze wprost o degeneracji rolnictwa – idem, *Il divenire*, s. 12.

¹⁶ Bliżej o modelu rolnictwa zrównoważonego, jego uzasadnieniu i kształcie zob. J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania*, s. 59 i n.

wielofunkcyjność rolnictwa oraz żywotność obszarów wiejskich. Stanowi ona alternatywę dla dalszego rozwoju rolnictwa industrialnego.

Model rolnictwa zrównoważonego stawia niezmiernie trudne wyzwania polityce, a także prawu rolnemu. Oznaczają one przeformułowanie celów tej polityki i dobór instrumentów, za pomocą których mają one zostać osiągnięte, przy założeniu, że rolnictwo będzie służyło środowisku przyrodniczemu i pełniło wiele innych (poza produkcyjnymi) funkcji łącznie ze wzmocnieniem żywotności i tożsamości kulturowej oraz społecznej wsi. Jest to proces w toku, a sam model tego rolnictwa dopiero się kształtuje.

O tym, jak trudno dochodzi się do istotnych przewartościowań we Wspólnej Polityce Rolnej, by sprostać wyzwaniom, świadczy wieloletnia dyskusja nad jej obecnym kształtem, zapoczątkowana oceną z 2008 r. w ramach *Health Check*. W wyniku tej dyskusji powstały dokumenty unijne konkretyzujące wyzwania, cele i instrumenty ich realizacji, a zwłaszcza Komunikat Komisji Europejskiej z 18 listopada 2010 r. „WPR do 2020 r. sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹⁷. Ten ostatni dokument powoływany jest w aktach prawnych Unii Europejskiej określających ramy prawne tej polityki na lata 2014-2020, stanowi on zatem punkt odniesienia do formułowania oceny nowej regulacji.

3. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z grudnia 2013 r. określające ramy prawne Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 można traktować jako odpowiedź na wyzwania stojące obecnie przed rolnictwem i gospodarką żywnościową. Ich wydanie nie kończy, ale raczej otwiera proces legislacyjny związany z ich wdrażaniem na poziomie Unii Europejskiej oraz na poziomie krajów członkowskich. Nie trzeba szerzej uzasadniać, że jest to proces bardzo trudny. Wprawdzie podstawowe akty prawne można by potraktować, ze względu na szeroki przedmiot regulacji, jako europejskie kodeksy rolnictwa (nawiązując do wyrażenia F. Albiniego¹⁸), ale nie przeczy to stwierdzeniu, że są to akty prawne skomplikowane, zakładające z reguły wydanie aktów delegowa-

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.; sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010), 672 wersja ostateczna.

¹⁸ Zob. F. Albinini, *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 111 i n.

nych i wykonawczych, a ich wejście w życie jest niekiedy przesunięte w czasie (tj. od 1 stycznia 2015, a nie od 1 stycznia 2014 r.).

Zacznie bardziej skomplikowało się wdrożenie tych aktów do krajowych porządków prawnych. Dobrze się stało, że zostało wydane rozporządzenie zawierające przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich¹⁹. Do dzisiaj jednak nie został wydany (nie uzyskał jeszcze aprobaty Komisji) krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Trzeba zaś dodać, że stanowi on niezwykle obszerne opracowanie, znacznie bardziej rozbudowane w porównaniu z poprzednimi (z 2004 i 2007 r.). Wdrożenie wspomnianych aktów unijnych wymaga wydania wielu ustaw tzw. kompetencyjnych, wskazujących właściwe organy oraz ich zadania, a także konkretyzujących określone działania. Szczegółowe określenie przesłanek wsparcia nastąpi w aktach wykonawczych, tj. w rozporządzeniach.

Ponadto polski ustawodawca musi reagować na wyzwania występujące w tych obszarach rolnictwa i gospodarki żywnościowej, które nie są objęte Wspólną Polityką Rolną. Tytułem przykładu można tu wskazać na potrzebę regulacji sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych, agroturystryki, integracji poziomej i pionowej w rolnictwie, a tu także spółdzielni rolniczych, ochrony krajobrazu, w tym krajobrazu wiejskiego, energii odnawialnej. Do rozważenia pozostaje np. kwestia wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie, czy wzmocnienia ochrony gruntów rolnych, w tym zwłaszcza ochrony zasobów tych gruntów. Na uwagę zasługują ochrona i wsparcie rozwoju gospodarstw rodzinnych, a przy tej okazji nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Bez wątpienia krajowe prawo rolne powinno uwzględniać, wspomniane wcześniej, wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej.

Rozwojowi ustawodawstwa rolnego, będącego odpowiedzią na wyzwania współczesności, powinien towarzyszyć rozwój badań naukowych. Szczególna rola przypada nauce prawa rolnego, która – we współpracy z innymi naukami – może wspierać rozwój rolnictwa zrównoważonego, wspierać rozwój gospodarstw rodzinnych, rozwijać koncepcję dóbr publicznych w rolnictwie, dokonywać oceny obowiązującego ustawodawstwa i formułować postulaty jego zmiany. Oczywiście reakcją ze strony nauki powinno być zwiększenie intensywności badań. Szkoda tylko, że współczesnym wyzwaniom prawa rolnego, rozumianego jako dziedzina

¹⁹ Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013 r., Dz. Urz. L 347/865 z 20 grudnia 2013 r.

ustawodawstwa i jako nauka, nie towarzyszy zwiększenie kręgu badaczy zajmujących się tym prawem. Ten swoisty paradoks nie ułatwia nauczania prawa rolnego, nie ułatwia też jego stanowienia i stosowania.

4. Przeprowadzone rozważania uprawniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, zasadne jest sformułowane wcześniej twierdzenie, że rozwój prawa rolnego związany jest z wyzwaniami, jakie stawały na przestrzeni wieków przed rolnictwem. Prawo to, jako prawo „właściwe” dla rolnictwa odpowiadało na zmieniające się wyzwania współczesności odnoszonej do danego czasu i miejsca, a jednocześnie samo ulegało zmianom. Można by więc powiedzieć, że prawo rolne wykazywało i nadal wykazuje olbrzymie możliwości dostosowawcze. Ich wyrazem jest zmiana granic tego prawa, wyjście poza samą problematykę gruntową (w której postrzeganiu akcentuje się dziś tzw. prawa ziemi), objęcie regulacją prawną organizacji rynku rolnego, a następnie problematyki rolno-żywnościowej i rolno-środowiskowej, z odniesieniem do rozwoju obszarów wiejskich oraz ochrony klimatu.

Po drugie, zmiany (dostosowawcze) prawa rolnego są procesem w toku. Wyzwania stojące przed rolnictwem europejskim, a tu także polskim, są coraz bardziej złożone. Zmienia się ten dział gospodarki, ale jednocześnie ulegają zmianie uwarunkowania międzynarodowe. Nowym wyzwaniom będzie musiała stawić czoło Wspólna Polityka Rolna w kolejnym okresie finansowania (po 2020 r.), zwracając zapewne większą uwagę na konkurencyjność europejskiego rolnictwa, ale z zachowaniem wymogów środowiskowo-klimatycznych oraz bezpieczeństwa żywności. W przyszłości również będzie aktualne pytanie o granice prawa rolnego. Wszakże prawo to już obecnie głęboko wkracza w sferę procesów gospodarczych, wpływa nawet na nawyki i emocje (np. w zakresie produkcji żywności i wyżywienia).

Po trzecie, rozwojowi prawa rolnego jako dziedziny legislacji towarzyszył rozwój nauki o tym prawie. Nauka starała się rozwiązywać różne problemy, przede wszystkim te związane ze zmieniającymi się na przestrzeni wieków wyzwaniami. Nie uciekała również od podejmowania zagadnień o charakterze ogólnym (kwestii teoretycznych) dotyczących, dla przykładu, wyodrębnienia tej dziedziny (gałęzi) prawa, jej przedmiotu, granic, zasad itd., aczkolwiek dorobek doktryny państw członkowskich Unii Europejskiej jest w tej mierze zróżnicowany. Nasuwa się uwaga, że rozwiązywanie obecnych trudnych problemów rolnictwa wymusza badanie przede wszystkim problemów praktycznych, związanych ze stanowie-

niem i stosowaniem prawa. Nie należy wszakże pomijać zagadnień ogólnych, wyznaczających pewne ramy regulacji szczegółowych, porządkujących je oraz określających pewne prawidłowości rozwoju.

CHALLENGES FACING AGRICULTURAL LAW TODAY

Summary

The underlying assumption of the deliberations presented in this paper is that development of agricultural law is a result of the challenges and changing agricultural policies that agriculture has had to cope with over many past centuries. As a consequence, agricultural law has, on the one hand, been adopting to the changing environment, and on the other hand it was changing internally, passing through different stages of development. Today, the Resolution of the European Parliament and the Council of December 2013 setting out the legal framework of the common agricultural policy may be regarded as a response to the challenges which agriculture and food management are currently facing.

The conclusion is, among others, that today agricultural law continues to demonstrate enormous adaptive potential. The best proof confirming this claim is that its scope has now gone beyond the strictly understood land matters and extended first, on the regulation of the organisation of an agricultural market, to subsequently include agro-industry, food and environmental issues, rural development and climate protection.

DIRITTO AGRARIO DI FRONTE ALLE SFIDE CONTEMPORANEE

Riassunto

Alla base delle considerazioni svolte sta il presupposto secondo il quale lo sviluppo del diritto agrario è il risultato delle sfide poste davanti all'agricoltura nel corso dei secoli e – su questo sfondo – soprattutto davanti alla politica la quale decideva del modo in cui andavano affrontate. Il diritto agrario ha risposto alle mutevoli sfide della modernità così come veniva intesa in un dato momento o luogo, ma al contempo ha subito modifiche, attraversando varie fasi di sviluppo. I regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) del dicembre 2013, i quali determinano il quadro normativo della Politica Agricola Comune per gli anni 2014-2020, possono essere trattati in qualità di risposta alle sfide poste davanti all'agricoltura ed all'economia agroalimentare.

In conclusione l'autore afferma tra l'altro che il diritto agrario ha dimostrato e continua a dimostrare una notevole capacità di adattamento, la quale si manifesta nel cambiamento dei confini di questo diritto, nell'andare al di là della problematica della terra, nell'includere l'organizzazione del mercato agricolo nella regolazione giuridica, e successivamente anche la problematica agroalimentare e agroambientale, in riferimento allo sviluppo delle zone rurali e alla tutela del clima.

TERESA KUROWSKA

Renesans własności rolniczej

1. Uwagi wprowadzające

A. Współcześnie obserwujemy, zarówno w zachodnioeuropejskiej, jak i polskiej doktrynie prawa rolnego, ożywioną dyskusję na temat własności rolniczej i jej funkcji, a zwłaszcza jej nowej funkcji – ekologicznej. Ma to swoje uzasadnienie merytoryczne w związku z przyjęciem nowej formuły wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zmierzającej do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Własność rolnicza jest taką instytucją, która umożliwia lub powinna umożliwiać realizację takiego założenia.

Analiza zagadnień objętych tematem niniejszego opracowania wymaga uwzględnienia co najmniej dwóch płaszczyzn regulacji prawnej: krajowej i unijnej, dotyczących prawnych instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz prawnych środków ochrony środowiska naturalnego. Dla oceny ich wpływu na kształtowanie nowej funkcji – ekologicznej niezbędne staje się przedstawienie koncepcji własności rolniczej, jej ochrony, a w konsekwencji ustalenie jej znaczenia i wpływu na sytuację prawną rolnika – właściciela, posiadacza gruntów rolnych, zobowiązującego się do podejmowania w gospodarstwie rolnym działań (czynności) uwzględniających ochronę środowiska.

Dla postawionych założeń prawne podstawy znajdujemy w ustawodawstwie strukturalnym, począwszy od 1985 r.¹ Jednakże decydującego

¹ Chodzi o rozporządzenie Rady nr 797 z 12 marca 1985 r. w sprawie doskonalenia struktur rolnych (Dz. Urz. WE L 93 z 30 marca 1985 r.), w którym rozszerzono zakres przedmiotowy o problematykę: rolnictwa na terenach o trudnych warunkach naturalnych, ochronę środowiska naturalnego w rolnictwie i leśnictwie oraz po raz pierwszy wprowadzono instrumenty wspierające ekstensyfikację produkcji. Wprowadzono zasadę ściślejszego powiązanie instrumentów oddziaływania strukturalnego w rolnictwie z wymogami zagospodarowania przestrzennego.

zwrotu i wyraźnego wyartykułowania funkcji ekologicznej własności rolniczej należy doszukiwać się w rozporządzeniu Rady nr 1257/99 z 26 czerwca 1999 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z EFO i GR², które stanowi realizację strategii rozwoju obszarów wiejskich zwaną „kartą polityki rozwoju obszarów wiejskich”. Ta ostatnia określiła nową filozofię Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W sposób zdecydowany rozpoczęto rozwijanie strukturalnego oddziaływania w rolnictwie, zakładając po raz pierwszy, że państwa członkowskie mogą powiązać (fakultatywnie) zarządzanie środkami wsparcia bezpośredniego z przestrzeganiem warunków ochrony środowiska i/lub będą mogły dokonać modulacji środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich. Tym samym wzrasta znaczenie programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w których treści większego znaczenia nabierają działania skierowane na wspieranie produkcji rolnej przyjaznej środowisku i respektujące dobrostan zwierząt oraz bezpieczeństwo i jakość żywności³. Przegląd ustawodawstwa unijnego (wspólnotowego) oraz krajowego kolejnych lat potwierdza postawioną tezę. Pogłębiona analiza wybranego, obowiązującego w tej materii ustawodawstwa oraz orzecznictwa zostanie przedstawiona w punkcie 4.

Różne są przyczyny poszerzania ustawodawstwa chroniącego środowisko, a tym samym wzrostu znaczenia funkcji ekologicznej własności rolniczej, która – jak się wydaje – zaczyna być dominująca.

W ciągu ostatnich czterdziestu lat obserwujemy dynamiczny rozwój nowych technologii w rolnictwie, który umożliwił, poza rolnictwem tradycyjnym, rozwój rolnictwa bez ziemi, przemysłowy chów zwierząt, ale doprowadził on również do znaczącej degradacji środowiska naturalnego. W odpowiedzi na te negatywne zjawiska zrozumiałą jest dynamiczny wzrost ustawodawstwa rolnego (na poziomie krajowym, unijnym, międzynarodowym). Chroni ono nie tylko rolnictwo, ale przede wszystkim środowisko przed naruszeniami spowodowanymi działalnością rolniczą w tym środowisku. U podstaw regulacji prawnych leży założenie o powiązaniu działalności rolniczej z ochroną środowiska. Takie ujęcie jest wyrazem przesunięcia akcentów Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie polityki strukturalnej z rolnictwa intensywnego w kierunku wsparcia rolnictwa

Zasada ta w powiązaniu z zasadą ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie stała się jedną z fundamentalnych zasad zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

² Dz. Urz. UE L 160/180.

³ Przypomnieć należy, że wzrosła też rola zagospodarowania przestrzennego w ochronie środowiska na obszarach wiejskich oraz środków wsparcia (pomocy) przeznaczonych na ten cel.

ekstensywnego, czyli ochrony ziemi jako podstawowego czynnika produkcji w rolnictwie, na ochronę konsumenta, wyrażające się wzmocnieniem ochrony ilościowej i jakościowej wytwarzanych produktów rolnych (żywnościowych)⁴. Dało to podstawy do sformułowania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich. Wprowadzone instrumenty prawne w swej treści zakładają „kojarzenie” interesów rolników/producentów rolnych z ochroną interesu ogólnego, jakim jest zaspokajanie potrzeb żywnościowych konsumentów. Z tego powodu normy prawne wprowadzają liczne ograniczenia przeciwdziałające naruszeniom środowiska wskutek działalności rolniczej. Przyjęte rozwiązania nie pozostają bez wpływu na treść (ograniczenia) własności rolniczej przede wszystkim w sferze korzystania. Jak podkreśla niezwykle trafnie i obrazowo J. Hudault: „Natura (przyroda) zemściła się w związku ze zmianą technologicznych metod wytwarzania powodujących skażenie ziemi, wód, zmiany klimatyczne, pogarszających stan zdrowia zwierząt oraz konsumentów, wywołujących chorobę wściekłych krów czy też handel materiałem siewnym roślin genetycznie modyfikowanych. Jeżeli wskutek tych zjawisk natura doznała »uszczerbku« to także »uszczerbku« doznała własność, co jest zjawiskiem normalnym, albowiem własność jest prawem pierwotnym, stanowi instytucję prawa naturalnego”. Dochodzimy do wniosku, że „renesans” (odrodzenie) własności rolniczej znajduje swoje podstawy w funkcji ekologicznej ściśle powiązanej z podstawową funkcją produkcyjną własności⁵.

B. Nie sposób przejść do głównego wątku rozważań, nie przedstawiając zmian ustrojowych, które zaszły w Polsce po 1989 r. i wpłynęły na głębokie przewartościowanie pojęcia własności. Nadto akcesja Polski do UE (1 maja 2004 r.) wymusiła przyjęcie *acquis communautaire* UE i doprowadziła do harmonizacji ustawodawstwa krajowego z prawodawstwem unijnym (wspólnotowym). Dotychczasowy podział na własność

⁴ W polskiej literaturze wcześniej zwrócił na to uwagę R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 202.

⁵ Por. J. Hudault, *Renaissance écologique de la propriété agricole*, „Revue de Droit Rural” 2012, nr 406, s. 6 „La nature s’est vengé de ses mutations technologiques. La pollution du sol et des rivières, le changement de climats. La santé de consommateurs, la vache folle, aujourd’hui le commerce de la germination de grains [...]. Si la nature s’est vengée, la propriété aussi s’est vengée. C’est normal parce que la propriété colle la nature, parce qu’elle est [...] une institution du droit naturel. Ceci conduit au second point de cette analyse: le renouveau de la propriété agricole sur un fondement écologique”.

w sensie konstytucyjnym oraz w sensie cywilnoprawnym stracił znaczenie wraz z wejściem w życie noweli do Konstytucji (z 1952 r.) z 29 grudnia 1989 r.⁶, która uchylając art. 12-18, zniosła prawne podstawy zróżnicowania form własności według kryterium podmiotowego i przedmiotowego zakładającego nierównoprawne traktowanie wyodrębnionych form własności, ze względu na zakres ochrony i jej intensywność. Równocześnie ustawą z 28 lipca 1990 r.⁷ uchylono art. 126-135 k.c. stanowiące normatywną podstawę podziału własności na kategorie własności o różnym stopniu ich ochrony prawnej. Wobec tego zasadą demokratycznego państwa prawa jest jednolita ochrona prawna własności bez względu na przeznaczenie, przedmiot, rodzaj i podmiot.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP z 17 kwietnia 1997 r.⁸ decydujące znaczenie mają przepisy art. 20, które traktują własność prywatną jako podstawę społecznej gospodarki rynkowej. Istotne znaczenie posiadają przepisy art. 21 i 64 Konstytucji zakładające równą ochronę własności i dopuszczające wywłaszczenie tylko na cele publiczne, i to za słusznym odszkodowaniem. Z kolei przepisy art. 64 pkt 2 i 3 Konstytucji stanowią wyraźnie, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, a może ona być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w tym zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Przepis art. 64 pkt 3 określa zakres ingerencji w treść prawa własności, o którym stanowi art. 140 k.c., wprowadzając zasadę korzystania z rzeczy zgodnie ze „społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa” oraz zasadami współżycia społecznego. Zatem szczególny charakter przedmiotu prawa własności rolniczej (gospodarstwo rolne) i jego przeznaczenie (na cele produkcyjne) uzasadniają wprowadzenie szczególnych zasad kształtowania jego treści.

2. Własność rolnicza i jej współczesne funkcje

Po uwagach wprowadzających otwiera się pole do dyskusji na temat własności rolniczej, jej współczesnych funkcji. W polskiej doktrynie, zamiast dominującego w PRL podmiotowego zróżnicowania własności, istotne znaczenie podobnie jak w doktrynie zachodnioeuropejskiej ma

⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 444.

⁷ Dz. U. Nr 55, poz. 321.

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

zróżnicowanie funkcjonalne, które doprowadziło do wyodrębnienia własności publicznej. Niezależnie od dominującego podziału na własność publiczną (*ius publicum*) i własność prywatną (*ius privatum*) zarysowuje się zróżnicowanie ze względu na przedmiot własności i jego funkcje. Prawo cywilne wyznacza bardzo ogólne ramy przedmiotu własności, przy czym dominujący jest podział na rzeczy ruchome i nieruchomości. Jak podnosi A. Stelmachowski „[...] okazuje się, że podział ten, jakkolwiek istotny, współcześnie nie jest wystarczający”⁹. Zwraca się uwagę, że rozwój cywilizacji, postęp technologiczny doprowadziły do swoistego „rozsadzenia ram” tradycyjnej cywilistyki i prowadzą bądź do rozbudowy tradycyjnego prawa cywilnego (np. w ramach prawa spadkowego wprowadzono specjalny tytuł dotyczący dziedziczenia gospodarstw rolnych) bądź też ustaw szczególnych regulujących nowe stosunki społeczne (np. własność przemysłową, własność intelektualną, własność rolniczą itd.). To funkcjonalne zróżnicowanie własności (jej dekompozycja) nie jest zjawiskiem jednorodnym. Jednak z uwagi na temat opracowania rozważania ograniczają się do przedstawienia w zarysie koncepcji własności rolniczej i jej funkcji ekologicznej.

Koncepcja własności rolniczej, zaproponowana przez profesora A. Stelmachowskiego ponad 40 lat temu, stanowi niewątpliwie oryginalne podejście do własności i *mutatis mutandis* mimo upływu czasu nie straciła swojej aktualności. Jak podkreślał jej autor: „odrębność funkcjonalna własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej istniała zawsze”, a koncepcja własności rolniczej „leży u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa”¹⁰. Twierdził też, że „błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawo podmiotowe. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu

⁹ Por. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, w: *System prawa prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, rozdz. II: „Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe”, s. 186.

¹⁰ Ibidem, s. 187; tak też S. Prutis, *Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 44. Przypomnijmy, że wszystkie koncepcje dotyczące wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa zmierzają do ustalenia przedmiotu (treści) tego prawa. Mianowicie R. Budzinowski wskazuje, że istotne znaczenie dla wyodrębnienia prawa rolnego ma to, aby ujmowano je „[...] po pierwsze, jako prawo związane z gruntem rolnym czy prawo rolniczej własności gruntowej, po drugie, jako prawo regulujące określoną działalność, po trzecie, jako prawo przedsiębiorstwa rolnego”. Do współczesnych koncepcji należą regulacje prawnorolne związane z komercjalizacją produkcji czy bezpieczeństwem żywności. Por. R. Budzinowski, op. cit., s. 179-183.

– właściciela gospodarstwa rolnego”¹¹. Koncepcja własności rolniczej stanowi uzupełnienie dorobku doktrynalnego prawa cywilnego. Zdaniem S. Prutisa jej zastosowanie „[...] było niezwykle trafne i jest przydatne dla obu dziedzin prawa: prawa cywilnego i prawa rolnego. Z jednej strony koncepcja własności rolniczej wyjaśniła mechanizmy funkcjonowania prawa rolnego, a z drugiej zaś – instytucje ze sfery własności rolniczej dostarczały argumentów podbudowujących ogólną koncepcję prawa własności”¹². Trudno jest negować specyfikę produkcji rolnej, której istotnym elementem jest wykorzystanie ziemi jako niezbędnego środka produkcji. Wprawdzie rolnictwo produkuje głównie produkty żywnościowe, nie można jednak zapominać, że współcześnie coraz częściej produkty rolne są wykorzystywane do celów przemysłowych (np. produkcji biopaliw, biomasy itd.), co z kolei stanowi zagrożenie dla rolnictwa, albowiem ten rodzaj produkcji może doprowadzić do wyjałowienia gleb i utraty ich dotychczasowych wartości produkcyjnych. Grunty rolne nie są jedynym czynnikiem produkcji. Współcześnie większe znaczenie posiada kapitał, ale związek kapitału z gruntem rolnym jest niekwestionowany. Jak wiadomo, celem Wspólnej Polityki Rolnej jest wsparcie dochodów rolników (producentów rolnych), dlatego też szczególne znaczenie posiada odrębny reżim prawny dotyczący regulacji rynków rolnych. Jego normy prawne nakładają na właściciela (posiadacza samoistnego, zależnego) nieruchomości rolnych (użytków rolnych) ograniczenia w sferze korzystania. Z tego tytułu właścicielowi (posiadaczowi) przysługuje prawo do rekompensaty w postaci płatności z różnych tytułów, na zasadach i w granicach określonych przez ustawodawstwo unijne (wspólnotowe) wdrażane do ustawodawstwa krajowego (narodowego).

Jeśli odwołać się do koncepcji własności rolniczej pojmowanej jako kompleks praw i obowiązków określających sytuację właściciela gospodarstwa rolnego, to naturalne jest, że właściciel posiada w stosunku do innych nie tylko prawa, lecz także obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że obowiązki odnoszą się nie tylko do jednostki, ale i państwa reprezentującego interes ogólny (społeczny). W zamian za należyte wykonywanie własności rolniczej właściciel ma prawo oczekiwać pomocy przy wykonywaniu swego prawa.

¹¹ Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, PWN, Warszawa 1984, s. 292 i 293.

¹² Por. S. Prutis, op. cit., s. 45.

Własność rolnicza jest ściśle związana z gospodarstwem rolnym, przesądza o tym definicja art. 55³ k.c., ujmująca gospodarstwo rolne jako zorganizowany zespół składników majątkowych (mienie). Charakterystyczne funkcje własności rolniczej ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa. Należy zauważyć, że szczególnie reżim prawny nieruchomości występuje wtedy, gdy wchodzi one lub mogą potencjalnie wchodzić w skład gospodarstwa rolnego. Ten szczególnie reżim prawny gospodarstwa rolnego oddziałuje na jego składniki. Zatem „o własności rolniczej możemy mówić tylko wtedy, gdy odnosi się ona do mienia”¹³. Podkreśla to w swoim pierwotnym brzmieniu znowelizowany art. 55³ k.c.¹⁴, w którym czytamy: „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią i mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”.

Powstaje pytanie, jak na gruncie art. 55³ k.c. należy interpretować zwrot „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”. Odpowiedzi na nie należy poszukiwać zarówno w regulacjach unijnych (wspólnotowych) przewidujących wsparcie działań przewidzianych dla inwestycji nieprodukcyjnych powiązanych z płatnościami rolnośrodowiskowymi oraz inwestycjami w ramach gospodarstwa rolnego, które podwyższają użyteczność publiczną obszaru Natura 2000¹⁵, a także gruntów ugorowanych objętych wsparciem na obszarach ekologicznych¹⁶, jak również w przepisach prawa krajowego z zakresu ochrony środowiska. Można zauważyć, że problemu nie ma, gdy gospodarstwo rolne stanowi zorganizowaną całość gospodarczą, albowiem ustawodawca przyjmuje, że

¹³ Por. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, s. 188.

¹⁴ Wprowadzony ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 55, poz. 321.

¹⁵ Por. np. art. 39 i art. 41 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277/1 (dalej jako: rozporządzenie (WE) nr 1698/2005). Zostało ono uchylone mocą rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 13.05.2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. L 347/487 z 20 grudnia 2013 r. – por. jego art. 28 i 33 (dalej jako: rozporządzenie (UE) nr 1305/2013).

¹⁶ Por. art. 46 pkt 2 lit. A) rozporządzenia PE i Rady nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. L 347/608 (dalej jako: rozporządzenie (UE) nr 1307/2013).

mamy do czynienia z czynną masą majątkową¹⁷, czyli zastaną rzeczywistością gospodarczą. Sytuacja jest nieco odmienna, gdy mienie rolnicze nie jest czynnym gospodarstwem, np. gdy wszystkie grunty odłogują, a właściciel nie podejmuje żadnych czynności gospodarczych.

W takiej sytuacji z ekonomicznego punktu widzenia nie możemy mówić o gospodarstwie rolnym. Natomiast z prawnego punktu widzenia możliwe jest wkroczenie regulacji prawnej, jeżeli w dyspozycji normy prawnej sformułowane są przesłanki pozwalające na uznanie, aby nieczynną masę majątkową uaktywnić. W ten sposób poddaje się ją takiemu samemu reżimowi prawnemu, jaki ma zastosowanie do gospodarstw czynnych¹⁸. Zatem właściciel (posiadacz) gruntów rolnych (w tym użytków rolnych) otrzymujący wsparcie (płatność) na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne zobowiązuje się do podejmowania czynności i ich przestrzegania – nie tylko na użytkach rolnych, ale i na gruntach, które nie są wykorzystywane do celów produkcyjnych – z zakresu dobrej praktyki rolnej zgodnej z ochroną środowiska, czyli dobrych praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska¹⁹. Właściciel (posiadacz) gruntów rolnych zobowiązuje się zatem do przestrzegania minimalnych wymogów (norm) dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin²⁰, a także innych odpowiednich obowiązkowych wymogów ustanowionych na mocy ustawodawstwa krajowego. Wymogi (kryteria) i minimalne działania (czynności) ustalane są zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 lit. c ppkt (ii) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013²¹. Wszystkie te obowiązkowe

¹⁷ Por. bliżej P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” 8, 2009, s. 47 i n.

¹⁸ Ibidem; por. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, s. 187.

¹⁹ Por. art. 28 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

²⁰ Minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów muszą uwzględniać m.in. kodeksy dobrych praktyk rolniczych wprowadzone na mocy dyrektywy Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. (Dz. Urz. L 375 z 31 grudnia 1991 r., s. 1) – dla gospodarstw leżących poza obszarami szczególnie narażonymi na azotany i wymogi dotyczące zanieczyszczenia fosforem; minimalne wymogi w odniesieniu do ochrony roślin muszą uwzględniać m.in. ogólne zasady integrowanej ochrony roślin wprowadzone dyrektywą PE i Rady nr 2009/128 (WE) z 21 listopada 2009 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów, Dz. Urz. L 309 z 24 listopada 2009 r., s. 71; wymóg posiadania pozwolenia dotyczącego stosowania produktów oraz wymóg dotyczący obowiązku bezpiecznego przechowywania, kontroli sprzętu do stosowania produktów oraz zasad stosowania pestycydów w pobliżu wód i innych wrażliwych obszarów – jest ustanawiany przez prawodawstwo krajowe. Zob. pkt 8 lit. e, ppkt 9 Załącznika nr 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

²¹ Rolnik prowadzący działalność rolniczą zobowiązany jest do: „[...] (ii) utrzymania użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności

wymogi określa się w programie (PROW). Natomiast na gruntach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego położonego na obszarze Natura 2000 właściciel (posiadacz) uprawniony do płatności zobowiązany jest do przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów krajowych. Dotyczy to gospodarstw rolnych o obszarze powyżej 15 ha gruntów ornych, położonych na obszarach proekologicznych²².

Z regulacją art. 55³ skorelowana jest definicja nieruchomości rolnej z art. 46¹ k.c., który brzmi: „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być przeznaczone do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. Dopiero skorelowanie obu artykułów oddaje istotę zagadnienia, albowiem o nieruchomości rolnej możemy mówić tylko wówczas, gdy jest ona składnikiem gospodarstwa rolnego. Wskazuje na to wyraźne odniesienie do produkcji rolniczej, która z założenia może być prowadzona tylko w ramach gospodarstwa rolnego²³. Reguły prawa cywilnego odnoszące się do rzeczy są niewystarczające do określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką jest gospodarstwo rolne (stanowiące swoiste mienie). Przykładem jest art. 140 k.c., w którym jest mowa o prawie właściciela do korzystania z nieruchomości. Jednakże nie wystarczy brać pod uwagę tylko przepisy Kodeksu cywilnego. Konieczne będzie odwołanie się do przepisów pozakodeksowych kształtujących treść własności rolniczej i sposób jej wykonywania. Właśnie te pozakodeksowe regulacje pozwolą w sposób pośredni na określenie sytuacji prawnej właściciela w całej złożoności. Jeśli chodzi o możliwość korzystania z gruntów rolnych, należy sięgnąć do przepisów ustaw: o ochronie gruntów rolnych, o planowaniu przestrzennym, a także o ochronie środowiska. Aby ocenić opłacalności gospodar-

podjemowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe praktyki rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję lub (iii) prowadzenia działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy”.

²² Art. 46 ust. 2 rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 wymienia rodzaje obszarów ekologicznych: „Do dnia 1 stycznia 2014 r. państwa członkowskie zadecydują, że jeden lub większa liczba następujących obszarów mają być uważane za obszary ekologiczne: a) grunty ugorowane; b) tarasy; c) elementy krajobrazu, w tym także elementy przylegające do gruntów rolnych gospodarstwa rolnego [...]; d) strefy buforowe; e) hektary rolno-leśne [...]; j) obszary objęte uprawami wiążącymi azot”, a także obszary, wymienione w lit. c) i d), „przylegające [...] do gruntów ornych gospodarstwa rolnego zadeklarowanych przez rolnika [...]”.

²³ Por. A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności*, s. 188.

stwa, należy sięgnąć do przepisów podatkowych, zasad kształtowania cen oraz przepisów regulujących branżowe rynki rolne. Natomiast jeśli chcemy określić wysokość (poziom) dochodowości gospodarstwa rolnego, należy niejednokrotnie prześledzić także przepisy ustawodawstwa unijnego dotyczący płatności ze środków Unii Europejskiej.

3. Ochrona własności rolniczej

A. Z własnością rolniczą pojmowaną jako kompleks praw i obowiązków skorelowana jest jej ochrona. „Istotne znaczenie mieć będzie przedmiot ochrony (w sensie dobra chronionego), jak i zakres (intensywność) ochrony. [...] Rozważając przedmiot ochrony należy zwrócić uwagę na dwa elementy:

1) ze względu na jakie dobro w poszczególnych okresach historycznych udzielono własności ochrony i równocześnie,

2) czyj interes miano na uwadze, udzielając ochrony, innymi słowy, będzie to pytanie o funkcję prawa własności”²⁴.

Aktualnie w Polsce w systemie gospodarki wolnorynkowej ochrona własności przejawia się przede wszystkim jako ochrona dochodów rolniczych. W Unii Europejskiej była ona kamieniem węgielnym Wspólnej Polityki Rolnej, mimo że zmieniały się instrumenty ochrony. Oczywiście zabezpieczenie wyżywienia ludności i odpowiedniej jakości żywności miało i ma coraz większe znaczenie. Natomiast jeśli chodzi o chroniony interes, to podejmowane działania zmierzają do kojarzenia interesów rolników/producentów rolnych i konsumentów.

Na tym tle rysuje się rola państwa i instytucji ponadpaństwowych. W gospodarce centralnie planowanej (socjalistycznej) kontrola państwa była bardzo rozbudowana i dotyczyła zarówno kontroli rynku rolnego, jak i poszczególnych czynników produkcji rolnej, w szczególności gospodarki ziemią, ale też i kapitału. Obecnie kontrola przesunęła się do sfery regulacji jednolitego rynku rolnego i jest realizowana za pomocą środków prawnych Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ochrona własności rolniczej w przepisach prawa krajowego przejawia się w szeroko rozumianej sukcesji gospodarstw rolnych, dokonywanej zarówno *inter vivos* (umowa z następcą, umowa o rentę strukturalną, zniesienie współwłasności gospodarstw rolnych), jak i *mortis causa* (np. regulujących

²⁴ Ibidem, s. 189, a także M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 53-93.

dział spadku gospodarstwa rolnego). W zasadzie jest ona wyraźnie powiązana z dążeniem do zachowania zdolności produkcyjnej gospodarstwa.

B. Najbardziej złożony jest problem ochrony własności rolniczej związany z korzystaniem z rzeczy (art. 140 k.c.). Chodzi o konglomerat norm prawnych, które regulują inne materie, ale w sposób pośredni wpływają na prawo do korzystania z rzeczy.

Niewątpliwie w uprawnieniu do korzystania z nieruchomości najbardziej ujawniała się funkcja produkcyjna własności rolniczej, ale wraz ze wzrostem znaczenia ochrony środowiska nastąpił przyspieszony rozwój norm dotyczących jego ochrony. Współcześnie można dostrzec, że funkcja ekologiczna własności rolniczej, jeśli nie zdominowała, to zapewne jest co najmniej równoważna z funkcją produkcyjną.

4. Ekologiczna funkcja własności rolniczej

Krótki przegląd obowiązującego ustawodawstwa krajowego (narodowego) oraz ustawodawstwa unijnego (wspólnotowego) pozwoli na jego ocenę w tym przedmiocie. Można wskazać m.in. na normy odnoszące się do środowiska, ochrony gruntów rolnych, wód, powietrza, krajobrazu, obszarów Natura 2000 itd.

A. Ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska przewiduje rozbudowany i różnorodny system wprowadzający ograniczenia (nakazy, zakazy) w sferze korzystania z prawa własności. Z jednej strony chronią one przed szkodliwym oddziaływaniem przemysłu na grunty rolne i leśne, m.in. dając właścicielowi prawo do odszkodowania z tytułu zmniejszenia przychodów z produkcji, spowodowanych szkodliwymi emisjami i podobnymi zjawiskami, z drugiej – przepisy ustawy z 2 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁵ nakładają na właściciela gruntu rolnego liczne obowiązki zmierzające do zachowania produktywności ziemi i zapobiegają jej degradacji. O ile te pierwsze są ściśle powiązane z prawem administracyjnym, o tyle drugie – z prawem rolnym, albowiem regulacje dotyczące ochrony gruntów rolnych stanowią *lex specialis* w stosunku do regulacji z zakresu ochrony środowiska.

²⁵ T.jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm. (dalej jako: u.g.r.l.).

Przepisy prawa ochrony środowiska wprowadzają liczne ograniczenia działalności rolniczej w procesie inwestycyjnym, obowiązujące na obszarze ograniczonego użytkowania, w strefie przemysłowej, na obszarze terenu górniczego oraz w związku z podejmowanymi na gruntach rolnych inwestycjami infrastrukturalnymi. Na przykład w strefie ograniczonego użytkowania dla gruntów położonych w granicach zakładu przemysłowego opracowuje się „projekt planu gospodarowania”, w którym określa się m.in. aktualne kierunki produkcji rolnej, wielkość tej produkcji; zalecenia dotyczące dopuszczalnych roślin i ich uprawy oraz proponowany sposób ich gospodarczego wykorzystania; sposób przeciwdziałania zmniejszeniu wartości użytkowej gleby; spodziewany poziom globalnej produkcji rolniczej; wykaz gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolniczą oraz wysokość przewidywanych odszkodowań z tytułu obniżenia poziomu produkcji lub zmiany kierunku produkcji; ewentualne nakłady niezbędne do zmiany kierunków produkcji; przewidywany obszar i koszty nabycia gruntów przez zakład przemysłowy. W razie prowadzenia produkcji w sposób naruszający ustalenia planu na właściciela nakłada się obowiązek zniszczenia określonych upraw, przemieszczenia zwierząt poza obszar strefy lub dokonania ich uboju. Wykonanie postanowień (obowiązków) określonych w decyzji następuje bez odszkodowania (art. 16 u.g.r.l.).

Jeżeli właściciel gruntów rolnych położonych na obszarze szczególnej ochrony środowiska lub w strefach ochrony albo na obszarze ograniczonego użytkowania poniósł szkodę polegającą na obniżeniu poziomu produkcji rolniczej, przysługuje mu z tego tytułu odszkodowanie od zakładu przemysłowego. W przypadku obniżenia poziomu produkcji w okresie trzech lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości, właścicielowi przysługuje roszczenie w stosunku do zakładu przemysłowego o wykup nieruchomości w całości lub części według cen wolnorynkowych (art. 17 ust. 1 u.g.r.l.). Jeśli natomiast w wyniku realizacji planu zagospodarowania terenu zachodzi potrzeba zmiany kierunku produkcji rolniczej, zakład przemysłowy jest zobowiązany do zwrotu właścicielowi gruntów poniesionych z tego tytułu nakładów i kosztów oraz wypłaty odszkodowania równowartego szkodom wynikłym ze zmiany kierunków produkcji (art. 17 ust. 2 u.g.r.l.). Nadto ustawa nakłada na starostę obowiązek dokonywania w okresach 3-letnich cyklicznego badania poziomu skażenia gleb i roślin.

Przepisy Prawa wodnego²⁶ (art. 42 ust. 1) nakładają na podmioty wprowadzające ścieki do wód lub do ziemi obowiązek budowy i eksplo-

²⁶ Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 145 ze zm.

atacji urządzeń służących ochronie wód przed zanieczyszczeniem, a tam gdzie jest to celowe – powtórne wykorzystanie ścieków. Normy techniczne (standardy emisyjne ścieków) wprowadzają wymagania jakościowe dotyczące wód (powietrza) bądź zanieczyszczenia w sposób szkodliwy oddziałujące na środowisko. Na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, w odniesieniu do inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, obowiązuje zakaz lokalizowania i gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych lub środków chemicznych.

Jest on bardziej intensywny na obszarach chronionych (takich jak m.in. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000). Zakaz dotyczy przede wszystkim odprowadzania ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska.

W przypadku podejmowania działalności rolniczej na obszarach wiejskich w postaci przemysłowych inwestycji rolniczych na właściciela (posiadacza) nakładany jest obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego²⁷ dla instalacji do chowu i hodowli o dużej liczbie stanowisk. Niektóre rodzaje działalności na obszarach wiejskich będą ponadto wymagały uzyskania pozwolenia na emisję gazów i pyłów do powietrza, emisję ścieków do wód lub do ziemi oraz pozwolenia na pobór wód²⁸. W odniesie do produkcji wymagającej pozwolenia na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, a także pozwolenia na pobór wód, obowiązuje generalna zasada nakazująca uzyskanie pozwolenia w każdym przypadku, gdy wielkość poboru wód podziemnych lub powierzchniowych przekracza 5 m³ na dobę, przy czym wskazany limit nie dotyczy poboru wód podziemnych w celu nawadniania gruntu lub upraw za pomocą deszczowni, a także w przypadku rolniczego wykorzystania ścieków lub wprowadzania do wód lub do ziemi ścieków oczyszczonych w ilości powyżej 5 m³ na dobę.

Na obszarach Natura 2000, na których z założenia dopuszczalne jest prowadzenie produkcji ekstensywnej, realizacja inwestycji opiera się na kilku obowiązkach:

²⁷ Na eksploatację urządzeń wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych lub środowiska jako całości, Dz. U. Nr 122, poz. 1055.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 grudnia 2004 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia, Dz. U. Nr 283, poz. 2840.

1) Zgodnie z zasadą ostrożności, każdy plan lub inwestycja, które potencjalnie mogłyby wpływać na obszar Natura 2000, muszą być ocenione – przed uzyskaniem na nie zezwolenia – pod kątem tego wpływu. Obowiązuje zakaz wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, którego wpływ na obszar Natura 2000 byłby znacząco negatywny, a wszystkie racjonalne wątpliwości powinny być interpretowane na korzyść ochrony obszaru, a przeciwko przedsięwzięciu; tj. konieczne jest uzyskanie pewności, że znaczący negatywny wpływ jest wykluczony. Wyjątkowo²⁹ można na nie zezwolić, jeśli jego realizacja wynika z koniecznych przyczyn nadrzędnego interesu publicznego i nie ma możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych oraz zostanie zagwarantowana kompensacja przyrodnicza.

Obowiązek oceny został zrealizowany przez uzależnienie możliwości przeprowadzenia przedsięwzięcia na obszarach Natura 2000 – jeżeli nie jest to związane bezpośrednio z jego ochroną – od wyniku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 34 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli planowane przedsięwzięcie może mieć negatywne oddziaływanie na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, to realizacja takiego przedsięwzięcia jest możliwa tylko wtedy, gdy brak rozwiązań alternatywnych i gdy za jego realizacją przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego oraz przy zapewnieniu wykonania kompensacji przyrodniczej, niezbędnej dla zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci Obszarów Natura 2000. Ponadto gdy na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym dla Wspólnoty, wprowadzane są ograniczenia w definowaniu „nadrzędnego interesu publicznego”. Zwykle pojęcie to obejmuje wymogi natury społecznej i gospodarczej, w przypadku natomiast gatunków i siedlisk priorytetowych, ograniczone jest do ochrony życia i zdrowia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego. W pozostałych przypadkach konieczne jest uzyskanie opinii Komisji Europejskiej.

2) Zgodnie z art. 35a ustawy o ochronie przyrody realizacja inwestycji na obszarach Natura 2000 wymaga uzyskania decyzji o środowisko-

²⁹ Por. art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny (dalej jako: dyrektywa siedliskowa).

wych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na jej realizację³⁰.

3) Obowiązek zapobiegania wszelkim pogorszeniom oraz proaktywnej ochrony wyrażony w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej sprowadza się do obowiązku nadzoru nad obszarem Natura 2000 i zapobiegania wszelkiemu pogorszeniu stanu siedlisk i znaczącemu niepokojeniu gatunków, będących w danym obszarze przedmiotami ochrony. Dotyczy on także zapobiegania pogorszeniom spowodowanym przez czynniki naturalne albo pogorszeniom w wyniku legalnej, niewymagającej szczególnych zezwoleń działalności człowieka. Z kolei obowiązek proaktywnej ochrony formułują przepisy ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³¹, które przewidują obowiązek sporządzania i ustanawiania dla każdego obszaru Natura 2000 na okres 10 lat tzw. planu zadań ochronnych (art. 28). Ponadto dla obszaru Natura 2000 lub jego części sporządza się plan ochrony (art. 29) będący głównym dokumentem określającym w perspektywie 20-letniej zagrożenia oraz zadania ochronne dla tego obszaru.

Z kolei przepisy dotyczące ochrony gruntów rolnych³² odrywają się od konstrukcji prawnych własności. Pojęcie gruntu rolnego w rozumieniu przepisów tej ustawy jest nadrzędne w stosunku do takich pojęć, jak „użytki rolne” czy też „nieruchomość rolna”. Normy dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych położonych na obszarach wiejskich³³ chronią grunty rolne (i leśne) przed szkodliwym oddziaływaniem czynników urbanistycznych i przemysłowych.

B. Jak na wstępie podniesiono, w normach prawodawstwa unijnego (wspólnotowego) powiązanie funkcji produkcyjnej z funkcją ekologiczną własności rolniczej nastąpiło wraz z realizacją strategii rozwoju obszarów wiejskich i przyjęciem instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a także wsparciem w ramach jednolitego systemu płatności (do po-

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. Nr 213, poz. 1397.

³¹ T.jedn.: Dz. U. 2009, Nr 151, poz. 1220 ze zm. (dalej jako: u.o.p.).

³² Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.

³³ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 237, poz. 657) ograniczyła zakres przedmiotowy ustawy, wyłączając z zakresu ochrony grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. W konsekwencji nastąpiło zróżnicowanie reżimu ochronnego gruntów rolnych w zależności od ich położenia. Por. P. Czechowski, M. Marciniuk, op. cit., s. 276.

wierzchni użytków rolnych), utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska, przy spełnieniu wymogów z zakresu zarządzania. Przypomnieć wypada, że w tym ostatnim przypadku nie jest wymagana na użytkach objętych płatnościami żadna produkcja.

Prezentacja krótkiego zarysu działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz systemów jednolitej płatności obszarowej wymaga odpowiedzi na pytania dotyczące: pojęcia własności w prawie unijnym, zakresu stosowania art. 345, kompetencji UE i państw członkowskich w tej materii oraz granic ingerencji w treść prawa własności.

Decydujące znaczenie dla interpretacji własności na gruncie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁴ (TfUE) ma jego art. 345 (dawny art. 295 TWE)³⁵ odsyłający w sprawach własności do prawa krajowego państw członkowskich. Własność w przepisach prawa unijnego jest rozumiana szeroko i jest raczej identyfikowana z pojęciem mienia (w rozumieniu prawa międzynarodowego) niż z ujęciem cywilistycznym. Obejmuje ona własność *sensu stricto* oraz ograniczone prawa rzeczowe i zobowiązania (np. najem, dzierżawę), a także prawa do dóbr niematerialnych oraz np. interesy ekonomiczne przedsiębiorcy wynikające z jego reputacji. Z punktu widzenia unormowań unijnego prawa pierwotnego własność „[...] jest ujmowana w aspekcie negatywnym i pozytywnym. W tym pierwszym ujęciu wyrażona została przez art. 345 TfUE w formule, że Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności państw członkowskich, co oznacza, że w zakresie tego ograniczenia funkcjonują pozostałe postanowienia Traktatów. Nie mogą one wpływać na istotę tego prawa, mogą jednak ingerować w sposób korzystania z prawa własności. Z punktu widzenia unormowań unijnego prawa pierwotnego własność jest ujmowana w aspekcie negatywnym i pozytywnym. Aspekt pozytywny sprowadza się do wypełnienia i realizacji – mimo ograniczeń wynikających z art. 345 – podstawowych zasad traktatowych, swobód, reguł konkurencji oraz założeń unijnych polityk”³⁶. Dla interpretacji prawa własności

³⁴ Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r., s. 47-199.

³⁵ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29 grudnia 2006 r., s. 37-187).

³⁶ Por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 145-147 i przytoczona tam literatura oraz A. Graś, *Własność nieruchomości w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2001, nr 2; T. Mróz, *Własność prywatna jako naturalne prawo człowieka i podstawa wolności gospodarczej (uwagi w świetle Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka)*, „Administracja Publiczna” 2009, nr 2, s. 85 i n.

istotne znaczenie posiada orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). W tej materii Trybunał stwierdził, że „choć zasady prawa własności pozostają w gestii każdego państwa członkowskiego na podstawie art. 222 Traktatu, to postanowienia te nie powodują wyłączenia tych reżimów z zakresu zastosowania podstawowych zasad traktatu”³⁷. Trybunał wskazał, że przepisy prawa unijnego powinny być interpretowane bez pomijania ich kontekstu w świetle prawa unijnego jako całości, z uwzględnieniem celów i aktualnego stadium rozwoju i taka wykładnia, akcentująca cel stanowionej regulacji, obok wykładni językowej i systemowej, powinna być przyjęta wobec art. 345 TfUE. Artykuł ten „powinien być interpretowany jako zapewniający państwom członkowskim w sposób generalny swobodę organizowania zasad prawa własności, nie gwarantując jednak, że wspólnotowe instytucje nie będą wkraczały w podmiotowe prawa własności”³⁸.

W ramach europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁹ ochrona prawa własności jako prawa podstawowego nie obejmuje prawa do nabycia własności, ale w ramach praw podstawowych w UE ochroną otoczone jest istniejące prawo własności. Natomiast w ramach swobód podstawowych gwarantowane jest prawo do własności jako element autonomicznej wolności gospodarczej. Ochronie podlega głównie równość szans w dostępie do własności⁴⁰.

Artykuł 6 ust. 1 TUE⁴¹ uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych UE, które są częścią prawa pierwotnego UE, natomiast w ust. 2 TUE przystępuje do EKPC. Należy przyjąć, że art. 6 TUE nie kształtuje treści prawa własności jako prawa podstawowego, ale chroni władanie własnością, wytyczając granice, w jakich państwo może realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 345 TfUE. Źródłami prawa w zakresie własności jest orzecznictwo Trybunału, Sąd

³⁷ Wyrok ETS z 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97, *Klaus Konle v. Austria*, ECR 1999, s. I-03099,

³⁸ Por. A. Jurcewicz, op. cit., s. 149.

³⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284 ze zm. (dalej jako: EKPC).

⁴⁰ Por. C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, w: T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michałowskiej*, Toruń 1996, s. 231; I. Lach, *Europejskie aspekty prawa własności*, w: C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 290.

⁴¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z 23 marca 2010 r., s. 13-46).

Pierwszej Instancji oraz Karta Praw Podstawowych UE, w której prawo własności zajmuje istotne miejsce⁴².

Trybunał stwierdził, że posiadanie nieruchomości wiąże się nierozłącznie z istnieniem pewnych obowiązków, dostosowaniem się do wymogów społecznych. W ten sposób wykazał, że ograniczenia własności są dopuszczalne z uwagi na interes ogólny Unii (Wspólnoty), i to nie tylko w granicach prawa międzynarodowego, ale też prawa konstytucyjnego państw członkowskich oraz prawa wspólnotowego. Trybunał wskazał, że ograniczenia nie powinny w świetle ich celu ingerować w prawa właściciela o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia; nie mogą one też godzić w istotę tych praw.

Ujęcie prawa własności jako prawa podstawowego ma ten skutek, że z jednej strony powinno być respektowane przez instytucje wspólnotowe oraz państwa członkowskie oraz podlegać ochronie, a z drugiej strony: „[...] proces integracji gospodarczej w ramach UE zakreśla granice, w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój właściwy porządek prawny, ponieważ nie pozwala na to naruszanie zasad i swobód unijnego prawa”⁴³. W konsekwencji dochodzimy do wniosku, że do kompetencji państw członkowskich należy działalność normotwórcza w zakresie kształtowania treści prawa własności, ale jest ona zależna od unijnego *acquis communautaire*, albowiem muszą one uwzględniać wszystkie wymogi z art. 50 TfUE oraz art. 6 TfUE.

C. Krótki przegląd działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) dowodzi, że w każdym kolejnym okresie programowania (PROW) następuje poszerzenie zakresu przedmiotowego wspieranych działań z zakresu ochrony środowiska. W pierwszym okresie programowania (PROW 2000-2006) były one skierowane na wspieranie produkcji rolnej przyjaznej środowisku i respektujących dobrostan zwierząt oraz bezpieczeństwo i jakość żywności, gdyż na rolników (właścicieli, posiadaczy samoistnych i posiadaczy zależnych) nałożono obowiązek

⁴² Stanowi: „Każda osoba ma prawo do posiadania, używania, rozporządzania i przekazywania w spadku własności nabytej zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem za jej utratę, wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

⁴³ Por. A. Jurcewicz, op. cit., s. 161.

prowadzenia działalności rolniczej z uwzględnieniem ochrony środowiska, zgodnie z zasadami zwykłej dobrej praktyki rolniczej⁴⁴. W następnym okresie (PROW 2007-2013) na poprawę: konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, stanu środowiska i terenów wiejskich oraz jakości życia na obszarach wiejskich i wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej⁴⁵, a w kolejnym PROW na lata 2014-2020 działania są skierowane na: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Program jest ukierunkowany głównie na wzrost konkurencyjności rolnictwa z uwzględnieniem celów rolnośrodowiskowych⁴⁶.

Jeśli chodzi o system płatności bezpośrednich, to rolnicy prowadzący działalność rolniczą na gruntach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego będącego w ich posiadaniu, o łącznej powierzchni działek rolnych nie mniejszych niż 1 ha, zobowiązani są do łącznego spełnienia określonych warunków i utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁴⁷. Zakres przedmiotowy pojęcia praktyk rolniczych ulegał poszerzeniu od „zwykłej dobrej praktyki rolniczej”, przez „dobrą praktykę, zgodną ze środowiskiem”, do „praktyki rolniczej korzystnej dla klimatu i środowiska” oraz „praktyki równoważnej”⁴⁸.

⁴⁴ Tak w art. 14 ust. 2 rozporządzenia 1257/1999 (WE) z 17 maja 1999 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. Urz. L 160/180, oraz np. § 3 rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. Nr 73, poz. 675 ze zm.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju obszarów wiejskich (EFFROW), Dz. Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1, ze zm.

⁴⁶ Rozporządzenie PE i Rady nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. L 347/487.

⁴⁷ Art. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r. Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zostały określone w Załączniku nr 3.

⁴⁸ Tak art. 43 rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wspar-

Znacznie rozszerzony zakres przedmiotowy pojęcia praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska może polegać na: 1) dywersyfikacji upraw (w zasadzie od 2 do 3 upraw w zależności od ilości hektarów – odpowiednio od 10-30 ha i powyżej 30 ha); 2) utrzymywaniu istniejących trwałych użytków zielonych (na glebach torfowych i terenach podmokłych na tych obszarach) oraz 3) utrzymywaniu na użytkach rolnych obszaru proekologicznego, wyznaczonego przez państwo członkowskie (na gruntach ornych gospodarstwa rolnego powyżej 15 ha)⁴⁹. Dopuszcza się także dobrowolne wsparcie związane z produkcją rolną dla działań wymienionych w art. 52 rozporządzenia PE i Rady nr 1307/2013⁵⁰.

5. Konkluzje

Wskazane przykłady upoważniają do twierdzenia, że funkcja ekologiczna własności rolniczej stopniowo przybiera dominujące znaczenie. Rolnik (właściciel, posiadacz) gospodarstwa rolnego, przyjmując dobrowolnie (na wniosek) zobowiązania w ramach działań: rolno-środowiskowych (i klimatycznych), rolnictwa ekologicznego, na obszarach Natura 2000 czy np. na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami nabywa prawo do płatności (pod warunkiem przestrzegania określonych wymogów). Płatność stanowi rekompensatę za ograniczenie jego uprawnień właścicielskich z uwagi na ochronę interesu publicznego, jakim jest ochrona środowiska. Rekompensata obejmuje dodatkowe koszty rolnika oraz utracone dochody wynikające z podjętych zobowiązań (lub związane z utrudnieniami dla produkcji rolnej na danym obszarze)⁵¹. Jednocześnie rolnik (właściciel, posiadacz gruntów rolnych) zobowiązuje się z tego samego powodu do przestrzegania obowiązków (nakazów, zakazów) wynikających z kodeksów dobrych praktyk rolniczych zgodnych z ochroną środowiska.

cia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. L 347/608 z 20 grudnia 2013 r.

⁴⁹ Ibidem, art. 43-46.

⁵⁰ Chodzi o dobrowolne wsparcie związane z produkcją, mające formę płatności rocznej przyznawanej w granicach limitów ilościowych dla ustalonych obszarów i plonów lub ustalonej liczby zwierząt.

⁵¹ Por. art. 28 pkt 4, art. 30 pkt 7, art. 31 pkt 2 i 3, art. 32 pkt 1 akapit 2, art. 33 pkt 3 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

RENAISSANCE OF AGRICULTURAL OWNERSHIP

Summary

The discussion on the crisis or a decline of agricultural property has been exaggerated in the same way as is the discussion on the weakening of its foundations, and in particular, the function of ownership under the civil law and the agricultural law. This statement is already contradicted by the ongoing and heated discussion on agricultural property and its new function – the ecological one. Its source can be found in the new formula regarding support of agriculture and rural development based on the principle of sustainable rural development.

The concept of ownership of agricultural property proposed by Professor A. Stelmachowski constitutes a supplement to the *acquis* in the field of civil law. It is understood as a set of rights and obligations establishing a legal position of an owner of a farm. This means that an owner has not only the rights but also certain obligations towards others. These obligations are particularly pronounced in the sphere of the right to use a given property, where the production function of property ownership manifests itself the most.

An increase in the importance of environmental protection has resulted in an accelerated development of legislation concerning that matter and allowed adoption of a thesis that the ecological function of ownership of agricultural property has become dominant in relation to the production function. This thesis may be illustrated by EC/EU regulations whose provisions set out activities defined in the Rural Development Programmes (RDP for the years 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020). They impose obligations on a farmer conducting an agricultural activity to protect the environment in compliance with the practice of good agricultural practices. Their substantive scope has been step by step extended and generally directed to the increase of competitiveness, including agricultural environmental and climate objectives.

RINASCITA DELLA PROPRIETÀ AGRICOLA

Riassunto

Parlare della crisi o del declino della proprietà agricola è esagerato, così come esagerata è la discussione circa l'indebolimento delle sue basi, in particolare la funzione del diritto di proprietà sia nel diritto civile come nel diritto agrario. L'attuale vivace discussione sul tema della proprietà agricola e della sua presente funzione ecologica contraddice la frase precedente. Le sue fonti dovrebbero essere ricercate nella nuova formula di sostegno allo sviluppo delle zone rurali, alla base della quale si trova il principio di sviluppo sostenibile alle zone in oggetto.

La concezione di proprietà agricola proposta dal Professor A. Stelmachowski integra il patrimonio dottrinale del diritto civile. Essa è concepita come complesso di diritti e doveri che determinano la situazione giuridica del proprietario dell'azienda agricola. Ciò significa che il proprietario nei confronti degli altri possiede non solo diritti ma anche

doveri. Essi si riflettono appieno nella sfera del diritto a usufruire dell'immobile, nel diritto in questione si rivela più intensamente la funzione produttiva della proprietà.

La crescente importanza della tutela dell'ambiente ha causato un accelerato sviluppo della legislazione in questo ambito, il che permette di assumere la tesi secondo la quale la funzione ecologica di proprietà agricola diventa dominante nei confronti della funzione produttiva. Gli esempi vengono forniti dai regolamenti dell'UE/CE riguardanti le azioni determinate nei Piani di Sviluppo Rurale (il PSR per gli anni 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020). Essi impongono agli agricoltori impegnati a svolgere un'attività agricola gli obblighi della tutela dell'ambiente, in conformità ai principi di buona pratica agricola. Il loro oggetto viene gradualmente ampliato e diretto principalmente verso la crescita della concorrenza tenendo conto degli obiettivi agroambientali e climatici.

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej

1. Wstęp

Nadużycie prawa jako instytucja prawna posiada w polskim ustawodawstwie ugruntowaną pozycję, wypracowaną przede wszystkim w nauce prawa cywilnego¹ i prawa pracy². W doktrynie przyjmuje się, że oznacza ona takie zachowania zgodne z prawem przedmiotowym (przepisami prawa pozytywnego), które budzą społeczny sprzeciw³. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej rola tej instytucji uległa wzmocnieniu także na skutek zastosowania norm europejskiego prawa rolnego, w którym spod ochrony prawnej wyjęto proceder tworzenia „sztucznych” warunków w celu uzyskania pomocy w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Uznano bowiem, że szczególną formą nadużycia prawa jest sztuczne kreowanie określonych elementów stanów faktycznych, czy też jak wskazano w literaturze: „manipulowanie nimi tak, aby odpowiadały one nie przepisowi prawnemu, który miałby w »normalnym« układzie rzeczy zastosowanie, ale przepisowi dla autora tej manipulacji korzystniejszymu”⁴. Chodzi tu przede wszystkim o oszukańcze posłużenie się prawem przez wykreowanie stanu faktycznego pozwalającego na czerpanie korzyści finansowych sprzecznych z celem regulacji, które je przewidywały.

¹ Art. 5 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 2014, poz. 121.

² Art. 8 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. 2014, poz. 1502.

³ A. Stępkowski, *Nadużycie prawa a rozwój prawa*, w: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 49.

⁴ M. Godlewska, *Pojęcie nadużycia prawa w prawie UE (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 6(69), czerwiec, s. 25-26.

Należy przyjąć, że konstrukcję nadużycia prawa powinno się definiować zarówno na podstawie dorobku nauki prawa europejskiego, jak i systemów prawnych państw członkowskich. Dlatego wydaje się zasadne podjęcie pogłębionej analizy klauzuli „stworzenia sztucznych warunków” przez beneficjenta WPR, prezentowanej jako przejaw nadużycia prawa, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów polskich.

2. Problematyka tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności w przepisach prawa unijnego i krajowego dotyczących I i II filaru Wspólnej Polityki Rolnej

2.1. Prawo unijne

Należy stwierdzić, że kwestia skutku tworzenia sztucznych warunków uprawniających do otrzymania płatności przez beneficjentów pomocy w ramach obu filarów WPR traktowana jest w przepisach unijnych w sposób jednolity. Warto również podkreślić, że środki pomocowe przeznaczone na finansowanie płatności w ramach WPR wypłacane są z budżetu Unii Europejskiej, podlegają więc ochronie zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁵. Zgodnie z art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego, mającymi zastosowanie w danym przypadku, przez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści.

Podobnie rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003⁶, w punkcie 25 preambuły wskazuje na konieczność

⁵ Dz. Urz. L 312 z 23 grudnia 1995 r., s. 1-4 (dalej jako: rozporządzenie nr 2988/95).

⁶ Dz. Urz. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99 (dalej jako: rozporządzenie nr 73/2009), zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie

przeciwdziałania niewłaściwemu przydzielaniu środków wspólnotowych: „nie należy przekazywać płatności w ramach wsparcia rolnikom, którzy sztucznie stworzyli warunki niezbędne do uzyskania tego wsparcia”. W art. 30 cytowanego rozporządzenia nr 73/2009 doprecyzowano, że „Nie naruszając szczególnych przepisów odnoszących się do poszczególnych systemów wsparcia, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia”.

Odnosnie do II filaru WPR, dotyczącego polityki rozwoju obszarów wiejskich, rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich⁷ wskazuje w art. 4 ust. 8, że „nie naruszając przepisów szczegółowych, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia”.

Prezentując przedstawione powyżej przepisy prawa unijnego zakazujące dokonywania wsparcia na rzecz podmiotów wsparcia bezpośredniego stwarzających sztuczne warunki w celu uzyskania pomocy, dodać należy, że grupy producentów w sektorze owoców i warzyw, choć funkcjonujące w ramach Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych, podlegają tożsamemu reżimowi, jeśli idzie o kwestie odmowy przyznania wsparcia w przypadku tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania korzyści sprzecznych z celami wsparcia. Przytoczyć w tym miejscu warto rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych⁸ oraz przepisy aktu wykonawczego do niego, tj. rozporządzenia Komisji (UE) nr 543/2011 z 7 czerwca 2011 r. ustana-

Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. L 351 z 9 grudnia 2014 r., s. 3-5 (dalej jako: rozporządzenie nr 1307/2013).

⁷ Dz. Urz. L 25 z 28 stycznia 2011 r., s. 8-23 (dalej jako: rozporządzenie nr 65/2011).

⁸ Dz. Urz. L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1-149 (dalej jako: rozporządzenie nr 1234/2007).

To rozporządzenie zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347/671 z 20 grudnia 2013 r.

wiąjącego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw⁹, w którym wskazano w art. 145, że nie naruszając jakichkolwiek przepisów szczegółowych, określonych w niniejszym rozporządzeniu lub rozporządzeniu nr 1234/2007, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, odnośnie do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia.

Już nawet pobieżna analiza powołanego przepisu pozwala na stwierdzenie, że kwestia tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania korzyści sprzecznych z celami wsparcia pozostaje poddana takim samym uregulowaniom, bez względu na to, czy chodzi o wsparcie bezpośrednie, pomoc w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, czy też pomoc realizowaną w ramach wspólnego rynku owoców i warzyw.

Środki wypłacane w ramach unijnej pomocy finansowej są środkami budżetowymi (pochodzącymi zarówno z budżetu unijnego, jak i krajowego), podlegają więc szczególnej ochronie i muszą być wydatkowane zgodnie z zasadami gospodarności, efektywności i skuteczności oraz w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów¹⁰.

Należy zauważyć, że przepisy rozporządzenia nr 73/2009 (zastąpionego przez rozporządzenie nr 1307/2013), rozporządzenia nr 65/2011 oraz rozporządzenia nr 543/2011 nie precyzują, na czym może polegać stworzenie sztucznych warunków wymaganych do uzyskania płatności, pozostawiając tym samym rozstrzygnięcie tej kwestii organom stosującym prawo.

2.2. Polskie prawo krajowe

Polskie przepisy krajowe nie uszczegółwiają norm unijnych w kwestii problematyki tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania po-

⁹ Dz. Urz. L 157 z 15 czerwca 2011 r., s. 1-163 (dalej jako: rozporządzenie nr 543/2011).

¹⁰ Zob. art. 30 rozporządzenia nr 966/2012 z 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. L 298 z 26 października 2012 r., s. 1-96) oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885).

mocy. Inaczej rzecz ujmując, nie ustalono w prawodawstwie krajowym wykazu takich czynności, działań, zachowań ani ich skutków, które mogłoby być uznane za próby tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności.

3. Wykładnia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotycząca pojęcia sztucznych warunków w celu przyznania płatności w świetle rozporządzenia Rady nr 65/2011

Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), oceniając kwestie zaistnienia sztucznych warunków do uzyskania nienależnych płatności, konsekwentnie wskazuje, że do stwierdzenia ich zaistnienia konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek:

- zaistnienia obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania warunków określonych w prawodawstwie unijnym cel wskazany przez te przepisy nie został osiągnięty,

- wystąpienia elementu subiektywnego, tj. woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań unijnych przez sztuczne stworzenie wymaganych do jej uzyskania przesłanek.

Tak ETS orzekł w sprawie C-110/99 *Emsland – Stärke* w wyroku z 14 grudnia 2000 r.¹¹ i rozstrzygał konsekwentnie w następnych orzeczeniach. Na przykład w wyroku z 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02¹², mającej za przedmiot wniosek o wydanie na podstawie art. 234 WE orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez VAT and Duties Tribunal London, w zakresie wykładni szóstej dyrektywy Rady nr 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych. W przedmiotowej sprawie ETS zauważył, że „[...] dla stwierdzenia istnienia nadużycia wymagane jest, po pierwsze, aby dane transakcje pomimo spełnienia warunków formalnych ustanowionych przez odpowiednie przepisy [...] skutkowały osiągnięciem korzyści finansowej, której przyznanie byłoby sprzeczne z celem, któremu służą owe przepisy, i po drugie, aby z ogółu obiektywnych czynników wynikało, że celem spornych transakcji jest uzyskanie

¹¹ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2000, I-11569 (dalej jako: wyrok ETS C-110/99).

¹² Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2006, I-01609 (dalej jako: wyrok ETS C-255/02).

korzyści podatkowej”. W postawionej tezie podkreślono, że zakaz nadużyć jest bezprzedmiotowy wówczas, gdy dane transakcje mogą mieć inne uzasadnienie, aniżeli tylko osiągnięcie korzyści podatkowych.

Tezę tę powtórzył ETS także w sprawie C-515/03 w wyroku z 21 lipca 2005 r.¹³, mającej za przedmiot wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na wniosek złożony przez Finanzgericht Hamburg (Niemcy) w postępowaniu *Eichsfelder Schlachtbetriebe GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg – Jonas* w ramach sporu dotyczącego refundacji wywozowych, dotyczących wołowiny wywiezionej przez spółkę Eichsfelder z Niemiec do Polski. W tym wyroku ETS wskazał ponownie, że dowód w zakresie praktyki stanowiącej nadużycie wymaga, z jednej strony, zaistnienia ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w uregulowaniach wspólnotowych, cel realizowany przez te uregulowania nie został osiągnięty, a z drugiej – wystąpienia subiektywnego elementu woli uzyskania korzyści, wynikającej z uregulowań wspólnotowych przez sztuczne stworzenie wymaganych do jej uzyskania przesłanek.

Każdorazowo też Trybunał podkreślał, że to do sądu krajowego należy sprawdzenie, zgodnie z regułami dowodowymi przewidzianymi w przepisach krajowych i bez naruszania skuteczności prawa unijnego, czy spełnione zostały przesłanki wystąpienia praktyki stanowiącej nadużycie¹⁴.

Jednocześnie należy podkreślić, na co zwraca uwagę ETS, że uznania kwoty za pobraną nienależnie i obowiązku jej zwrotu nie należy postrzegać jako sankcji administracyjnych, lecz jako konsekwencję niezgodności z prawem wypłat. W wyroku z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-158/08¹⁵ sąd orzekł, iż „obowiązek zwrotu nienależnej korzyści, uzyskanej poprzez praktykę będącą naruszeniem prawa [...] nie jest sankcją, lecz jedynie konsekwencją ustalenia, że warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów wspólnotowych zostały stworzone w sposób sztuczny, co powoduje uznanie przyznanej korzyści za nienależną i w konsekwencji uzasadnia obowiązek jej zwrotu”.

Natomiast kompleksowej wykładni pojęcia „sztuczne warunki” w rozumieniu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 (w brzmieniu tożsamym z brzmieniem art. 145 rozporządzenia nr 543/2011) ETS dokonał w wyro-

¹³ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2005, I-07355 (dalej jako: wyrok ETS C-515/03).

¹⁴ Tak w sprawie C-515/03 oraz C-255/02.

¹⁵ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2009, I-04695 (dalej jako: wyrok ETS C-158/08).

ku z 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12¹⁶ *Słynczewa Siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor ns Dyrżawen fond „Zemedelie” – Razplasztatelna agencija*. Wyrok ten podsumowuje stawiane dotychczas przez ETS tezy w kwestii zagadnienia tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania pomocy i odmowy przyznania pomocy z tego tytułu.

Przed omówieniem głównych tez wyroku należy przedstawić stan faktyczny sprawy, w której właściwe bułgarskie władze odmówiły beneficjentowi przyznania wsparcia ze względu na stworzenie sztucznych warunków przez podmiot ubiegający się o przyznanie płatności w ramach systemu pomocy „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Mianowicie, do odmowy przyznania płatności przyczyniły się: fakt organizacji podmiotów realizujących projekt w ramach przyznawanej pomocy, ich powiązania osobowe, funkcjonalne i ekonomiczne budzące podejrzenia co do braku niezależności każdego z tych podmiotów i ich utworzenia jedynie w celu uzyskania pomocy (spółka Słynczewa Siła składająca się wyłącznie z dwojga małżonków, którzy jako właściciele gruntu zawarli umowę dzierżawy tej działki z tworzoną przez siebie spółką, dokonali także sprzedaży prawa rzeczowego do budynku na rzecz innej spółki, której jedynym współnikiem i dyrektorem był jeden z małżonków tworzących spółkę Słynczewa Siła i tę spółkę; realizacja wszystkich trzech projektów w ramach pomocy powierzona została tej samej spółce). W takich okolicznościach władze krajowe, wskazując na brak niezależności funkcjonalnej i sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania pomocy i zamiar uzyskania korzyści sprzecznej z celami systemu pomocy, w szczególności obejście ograniczenia dotyczącego maksymalnego finansowania projektu (200 tys. euro), odmówiły jego współfinansowania.

Ponieważ w sądownictwie bułgarskim pojawiły się sporne kwestie dotyczące szerokiego lub wąskiego ujęcia zagadnienia tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności, zwrócono się do ETS z pytaniami prejudycjalnymi w przedmiotowym zakresie. ETS, udzielając odpowiedzi na postawione pytania kraju członkowskiego, wskazał na swoje wcześniejsze orzecznictwo, m.in. na powołany powyżej wyrok ETS C-515/03, i stwierdził, że projekt inwestycyjny Słynczewa Siła spełnia kryteria kwalifikacyjne, wymagane do przyznania wsparcia na rzecz tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw. Wychodząc od tego stwierdzenia i rozwijając kwestię wykładni pojęcia stworzenia sztucznych warunków

¹⁶ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, dotychczas nieopublikowany (dalej jako: wyrok ETS C-434/12).

wymaganych do otrzymania takiej płatności i pojęcia korzyści sprzecznej w rozumieniu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, ETS poczynił szczegółowe ustalenia.

Odnosnie do elementu obiektywnego, zgodnie z motywem 46 rozporządzenia nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁷, system wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach EFRROW ma na celu w szczególności udzielenie pomocy „w różnicowaniu działalności rolniczej w kierunku działalności nierolniczej i rozwijaniu sektorów nierolniczych, wspieraniu zatrudnienia [...] oraz w prowadzeniu inwestycji uatrakcyjniających obszary wiejskie w celu odwrócenia trendów upadku gospodarczego i społecznego oraz wyludniania terenów wiejskich”; w takim rozumieniu (możliwości osiągnięcia celu przez dany projekt) sąd krajowy musi każdorazowo ocenić każdą sporną sprawę.

Co do rozpatrywanej sprawy ETS podkreślił, że sam fakt sztucznego podziału jednego projektu na trzy mniejsze w celu ominięcia ograniczeń ustanowionych w ustawodawstwie krajowym nie pozwala wykluczyć, że projekt inwestycyjny przedstawiony przez Słynczewą Siłę przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w tym przypadku w rozporządzeniu nr 1698/2005. Jak wielokrotnie wskazywał ETS, m.in. w wyroku w sprawach C-515/03 i C-255/02, to do sądu krajowego należy zbadanie i ewentualne wykazanie, czy wola obejścia ograniczeń dotyczących wielkości kwalifikujących się projektów oraz maksymalnej wysokości pomocy na beneficjenta skutkuje tym, że nie mogą zostać osiągnięte cele wsparcia.

Jeśli zaś chodzi o istnienie elementu subiektywnego, to sąd krajowy powinien ustalić rzeczywistą treść i znaczenie spornego wniosku o finansowanie (powtórzona teza powoływanego wyżej wyroku w sprawie C-255/02). Sąd krajowy może wziąć w tym przypadku pod uwagę okoliczności faktyczne, takie jak: więzi natury prawnej, ekonomicznej lub personalnej pomiędzy osobami zaangażowanymi w rozpatrywaną inwestycję (jak w wyroku w sprawie C-110/99). Zaistnienie tego subiektywnego elementu może zostać wzmocnione przez dowód zmywy, mającej przyjąć postać zamierzonej koordynacji pomiędzy różnymi inwestorami ubiegającymi się o wsparcie, w szczególności gdy projekty inwestycyjne są identyczne lub gdy istnieje więź geograficzna, ekonomiczna, funkcjonalna lub personalna

¹⁷ Dz. Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1-40 (dalej jako: rozporządzenie nr 1698/2005).

między tymi projektami (jak w wyroku w sprawie C-279/05)¹⁸. Co istotne, ETS podkreślił, że nie można odmówić finansowania projektu, gdy dana inwestycja może mieć inne uzasadnienie niż tylko uzyskanie płatności w ramach pomocy wspólnotowej.

W podsumowaniu należy podkreślić, że ETS sformułował twierdzenie, że do zastosowania art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 (w brzmieniu identycznym jak przepis art. 145 rozporządzenia nr 543/2011) wymagane jest jednoczesne istnienie elementu obiektywnego i elementu subiektywnego. W ramach badania elementu obiektywnego do sądu krajowego należy rozważyć obiektywne okoliczności danego przypadku, pozwalających na stwierdzenie, że nie może zostać osiągnięty cel zamierzony przez dany system wsparcia, natomiast w ramach badania elementu subiektywnego sąd krajowy musi rozważyć obiektywne dowody wskazujące, że przez stworzenie sztucznych warunków wymaganych do otrzymania płatności ubiegający się o nią zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu. W tym względzie sąd krajowy może oprzeć się nie tylko na takich elementach, jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami.

Trybunał podkreślił ponadto, że nawet jeśli ustalenie przez sąd krajowy okoliczności dotyczących istnienia więzi prawnej pomiędzy ubiegającymi się o taką pomoc, a nawet brak niezależności funkcjonowania pomiędzy różnymi rozpatrywanymi projektami inwestycyjnymi, stanowią wskazówki pozwalające na stwierdzenie sztucznego stworzenia warunków wymaganych do otrzymania płatności, ocena ta jednak zawsze powinna zostać przeprowadzona w świetle wszystkich okoliczności rozpatrywanego przypadku; szczególnie istotne jest upewnienie się, że z całości elementów obiektywnych sprawy głównej wynika, iż podstawowym celem wybranych sposobów realizacji rozpatrywanych projektów inwestycyjnych jest wypłata pomocy z systemu wsparcia przy wykluczeniu jakiegokolwiek innego uzasadnienia powiązanego z celami tego systemu.

W posumowaniu swoich rozważań ETS wskazał, że art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by wniosek o płatność z systemu wsparcia EFRROW został oddalony jedynie na tej podstawie, że projekt inwestycyjny ubiegający się o korzystanie z pomocy nie wykazuje niezależności funkcjonalnej

¹⁸ Zob. <http://curia.europa.eu/juris>, Zbiór orzeczeń 2007, I-00239.

lub też że istnieje więź prawna między ubiegającymi się o taką pomoc, przy braku uwzględnienia innych elementów obiektywnych rozpatrywanego przypadku.

4. Przegląd orzecznictwa krajowych sądów administracyjnych

W celu podjęcia próby zdefiniowania pojęcia sztucznych warunków uzyskania płatności, a także wyodrębnienia i scharakteryzowania elementów konstrukcyjnych tego zjawiska w warunkach, jak już wcześniej wspomniano, braku przepisów krajowych zawierających definicję czy też katalogu takich okoliczności, analizie poddano orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁹ oraz wojewódzkich sądów administracyjnych²⁰ wydane w latach 2011-2014, dotyczące kwestii tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania nienależnych płatności bądź płatności w nienależnej wysokości. Każdy z analizowanych wyroków dotyczył jednego z rodzajów płatności w ramach pomocy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, przy czym norma dotycząca nieprzyznania płatności z powodu stworzenia sztucznych warunków w celu przyznania płatności, z uwagi na uniwersalny charakter wyrażony w unijnych aktach prawnych dotyczących zarówno wsparcia bezpośredniego, PROW 2007-2013, jak i wspólnego rynku owoców i warzyw, znajduje odniesienie do każdego rodzaju płatności regulowanych przez omówione w pierwszej części niniejszego opracowania przepisy prawa.

W stanach faktycznych prezentowanych w analizowanych orzeczeniach dostrzec można pewne obszary, w których dochodzi do nadużyć związanych z próbą tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania pomocy. Pierwszym obszarem są płatności obszarowe realizowane w ramach PROW 2007-2013, gdzie podział gospodarstw (w opinii organu przyznającego pomoc – pozorny) stosowany jest w celu uniknięcia degre-

¹⁹ Z 15 stycznia 2013 r., II GSK 774/11 (Lex, nr 12701138); z 6 lutego 2013 r., II GSK 2105/11 (Lex, nr 1358357); z 20 grudnia 2011 r., II GSK 1316/10 (Lex, nr 1276772); z 17 kwietnia 2012 r., II GSK 382/11 (Lex, nr 1244663); z 28 lutego 2013 r., II GSK 2138/11 (Lex, nr 1311166); (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁰ Z 15 kwietnia 2014 r., II SA/Wr 77/13 (Lex, nr 1330027); z 7 marca 2014 r., V SA/Wa 1895/13 (Lex, nr 1472031); z 14 lutego 2014 r., V SA/Wa 2049/13 (Lex, nr 1580553); z 25 lipca 2012 r., V SA/Wa 1246/12 (Lex, nr 1352619); z 9 sierpnia 2012 r., V SA/Wa 341/12 (Lex, nr 1270155); (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

sywnego systemu udzielania płatności (w przypadku realizowanych w ramach PROW 2007-2013 płatności rolnośrodowiskowych oraz pomocy na wspieranie obszarów położonych na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW), tj. aby posiadać nie więcej niż określony odrębnymi przepisami areał gruntu uprawniający do otrzymania 100% stawki płatności.

Drugim obszarem, w którym zaobserwowano wzmożoną liczbę sporów sądowych pomiędzy organami przyznającymi płatność a podmiotami wsparcia, są grupy producentów rolnych, ubiegające się o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania Grupy Producentów Rolnych objętej PROW 2007-2013, gdy w ocenie organu nie zostały spełnione warunki przyznania pomocy finansowej, gdyż w procesie tworzenia grupy producentów kreowano sztuczne warunki mające na celu osiągnięcie formalnej poprawności struktury organizacji, a nie osiągnięcie przez nią wyznaczonych celów.

Analiza wymienionych powyżej orzeczeń prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne, oceniając każdorazowo podnoszone przez organ przyznający płatność kwestie, wskazują konsekwentnie, że stwierdzenie stworzenia sztucznych warunków organizacyjnych wymaganych do otrzymania pomocy nie jest wystarczającą przesłanką odmowy płatności, ale wymaga się także wykazania istnienia motywu działania beneficjenta, jakim jest uzyskanie korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia²¹. Lektura omawianych orzeczeń pozwala też na stwierdzenie, że organy administracyjne orzekające w sprawie mają problem zwłaszcza z tym drugim aspektem wymagającym udowodnienia.

Przegląd rozstrzygnięć sądowych niekorzystnych dla organu administracji pokazuje, że decyzje organu w takim przypadku opierały się przede wszystkim na wykazaniu obejścia prawa, tj. na udowodnieniu dokonania takich czynności, które jakkolwiek nie są prawnie zakazane, to podejmowane są dla osiągnięcia skutku zakazanego przez prawo, czyli z formalnego punktu widzenia nie budzą zastrzeżeń, pod względem materialnym jednak faktycznie służą realizacji celu zabronionego przez przepisy prawa.

Przykładowo, w postępowaniach udało się wykazać istnienie praktyki tworzenia kilku grup producenckich w tej samej kategorii produktów, w sytuacji gdy wszystkie grupy mają tego samego odbiorcę, a siedziba

²¹ Wyrok WSA z 9 sierpnia 2012 r., V SA/Wa 341/12 (Lex, nr 1276765); (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DA7C4165CB>).

każdej z nich znajduje się pod tym samym adresem, podejmowanie działalności przez członków grupy bezpośrednio przed złożeniem wniosku o rejestrację grupy, tworzenie grup, w których poszczególni jej członkowie nie dostarczają do grupy produktów w każdym roku, czy też sztuczny podział działalności prowadzonej dotychczas przez jednego członka grupy pomiędzy kolejnych członków grupy. Nie wykazano jednak przy tym koniecznej (w świetle omówionego wyroku ETS C-434/12 oraz licznych wyroków NSA) kwestii uzyskania korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia.

Sądowictwo wykazuje konsekwentnie, że ocena kwestii tworzenia sztucznych warunków wymaga przede wszystkim badania celu wsparcia określonego dla każdego z rodzajów płatności. I dopiero brak realizacji tego celu poprzez określone działania może (a nawet powinien) być traktowany jako stworzenie sztucznych warunków w celu uzyskania płatności.

Dla lepszego zrozumienia istoty problemu warto przytoczyć stan faktyczny jednej ze spraw, w której organ administracyjny odmówił przyznania pomocy, powołując się m.in. na art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, a wątpliwość organu wzbudziła kwestia „wiodących” członków grupy o zdecydowanej przewadze organizacyjnej i ekonomicznej w stosunku do pozostałych. W takim stanie rzeczy organ wywodził, że pomimo spełnienia formalnych warunków niezbędnych do utworzenia grupy na gruncie prawa polskiego rzeczywiście przeprowadzone i nieprzeprowadzone operacje grupy wskazują na sztuczny i pozorny charakter stworzonych przez nią warunków do przyznania pomocy.

Organ stwierdził zatem, że przyznanie tej grupie pomocy spowodowałoby uzyskanie wsparcia przez podmioty, których działalność nie prowadziła do osiągnięcia celu, dla którego grupa została utworzona. Argumentowano, że część z członków grupy nie udokumentowała w żaden sposób, iż produkowała i sprzedawała produkt, ze względu na który grupa została utworzona, co miało dowodzić, że spółka w sposób sztuczny stworzyła warunki wymagane do otrzymania pomocy, aby dzięki temu uzyskać korzyści sprzeczne z celami wsparcia. NSA ocenił takie rozstrzygnięcia i wyliczając cele wsparcia wymienione w przepisach prawa materialnego dotyczących przyznawania tej pomocy, orzekł, że tak sprecyzowane cele wsparcia nie pozwalają na stwierdzenie, że przewaga organizacyjna i ekonomiczna oraz wiodąca rola jednego z członków grupy ma jakikolwiek wpływ na ich realizację i może prowadzić do zakazu płatności. W ocenie sądu z uregulowań prawnych (zwłaszcza określających cel wsparcia) nie wynika, że wszyscy członkowie grupy mają mieć jednakową pozycję

ekonomiczną i status w grupie. Sąd uznał zatem, że organ nie dokonał oceny i nie udowodnił w sposób niebudzący wątpliwości, iż działanie grupy nie było zgodne z celami grupy producenckiej²².

Dla porównania, warto przyrzeć się orzeczeniu, w którym sąd dostrzegł, że podmiot ubiegający się o pomoc stworzył sztuczne warunki w celu uzyskania płatności. Stan faktyczny sprawy wskazywał, że grupa utworzona została przez pięciu wspólników, a tylko jeden z nich przed dniem jej utworzenia prowadził działalność w zakresie działania grupy, pozostali zaś rozpoczęli działalność bezpośrednio przed dniem jej utworzenia. Dodatkowo struktura produkcyjna, organizacyjna i członkowska, a także uwarunkowania związane z prowadzeniem i działalnością grupy wskazywały, że nie realizowała ona celu, dla którego została utworzona.

Zdaniem organu doszło w tym przypadku do rozdrobnienia produkcji pomiędzy dodatkowymi podmiotami (członkami grupy) kosztem jednego z nich (wiodącego), nie zaś do koncentracji stanowiącej cel jej działania (podmiot prowadzący działalność objętą później działaniem grupy wydzierżawił jednostki produkcyjne stanowiące podstawy tej działalności, jednocześnie zachowując szerokie uprawnienia do prowadzonej tam działalności rolnej). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił argumentację organu. Wskazał, że w tym przypadku doszło w istocie do decentralizacji, a nie centralizacji produkcji, między podmiotami będącymi członkami grupy, co stoi w sprzeczności z celem działania grupy określonym w przepisach materialnych.

Sąd podniósł, że skoro: „podmioty prowadzące gospodarstwo rolne mogą organizować się w grupy producentów rolnych w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych [...], to jest jednoznaczne, że podmioty te wchodząc do grupy wnoszą do niej swój dotychczasowy potencjał produkcyjny, a zatem powinien on oscylować wokół sumy wszystkich tych potencjałów. Jednakże »podzielenie« się zakresem produkcji przez jednego członka grupy z innymi członkami dwóch grup dowodzi, w ocenie sądu, że w istocie chodziło nie o samą produkcję i możliwość współpracy podmiotów tworzących grupę w ramach wspólnego działania określonego w przepisach material-

²² Wyrok NSA z 6 lutego 2013 r., II GSK 2105/11, Lex, nr 1358357 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CC9B6F60D4>).

nych, ale o stworzenie sztucznych warunków umożliwiających uzyskanie płatności finansowej”²³.

Analiza omówionych orzeczeń pozwala na sformułowanie tezy, że aby ocenić działania podmiotu w świetle przepisów dotyczących tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania pomocy, konieczne jest pozytywne zweryfikowanie przez organ tych dwóch kwestii określonych przez ETS, a także przez krajową judykaturę, tj.

1) stwierdzenie sztucznego stworzenia warunków formalnych wymaganych do otrzymania takich płatności oraz

2) wykazanie zamiaru beneficjenta, jakim jest uzyskanie korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia.

Każdorazowo zatem, badając sprawę pod kątem zaistnienia wystąpienia sztucznych warunków do przyznania płatności, organ musi mieć na uwadze kwestie dotyczące celu przyznawania pomocy. Jakkolwiek za wymagające wyjątkowej czujności organu uznać należy takie okoliczności sprawy, gdy pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w transakcji występują powiązania osobowe, prawne, ekonomiczne i organizacyjne, to dopiero zbadanie przyczyny utworzenia takiej, a nie innej struktury organizacyjnej podmiotu(ów) oraz ocena jej w świetle celów udzielania pomocy określonych ściśle w aktach prawa unijnego i krajowego oraz negatywna kwalifikacja rezultatów tego badania prowadzą do konkluzji, że doszło w takim przypadku do stworzenia „sztucznych warunków”, a tym samym wypełniona została dyspozycja przepisu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 (czy też art. 145 rozporządzenia nr 543/2011). Powyższe stoi w zgodzie z wykładnią tego przepisu dokonaną przez ETS w wyroku z 12 września 2013 r. sprawie C-434/12.

5. Tworzenie sztucznych warunków w celu uzyskania płatności w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw

Na podstawie przytoczonych powyżej orzeczeń polskich sądów administracyjnych, a także wykładni przepisu art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, należy stwierdzić, że podczas oceny wniosków o przyznanie wsparcia dla grup producentów owoców i warzyw trzeba przede wszystkim

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2014 r., V SA/Wa 1895/13, Lex, nr 1472031 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42559D99A7>).

kim mieć na uwadze cel wsparcia określony w odnośnych przepisach materialnych prawa unijnego i krajowego.

Przepis art. 122 rozporządzenia nr 1234/07 stanowi, że organizacja producentów owoców i warzyw powinna dążyć do osiągnięcia celu; w odniesieniu do sektora owoców i warzyw może on obejmować jeden lub więcej z następujących:

1) zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości,

2) koncentracja dostaw i umieszczania na rynku produktów wytworzonych przez ich członków,

3) optymalizacja kosztów produkcji oraz ustabilizowanie cen producenta,

4) promowanie zasad uprawy, technologii, produkcji i gospodarowania ściekami sprzyjających ochronie środowiska i zachowania różnorodności życia biologicznego.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 543/2011 działalność główna grupy producentów związana jest z koncentracją podaży i wprowadzaniem do obrotu produktów jej członków, w odniesieniu do których została wstępnie uznana. Cel działania grupy zostaje każdorazowo określony w planie operacyjnym grupy. Zgodnie z art. 125e ust. 1 ww. rozporządzenia nr 1234/2007 wstępnie uznaną grupą producentów owoców i warzyw może być każdy podmiot prawny lub jasno określona część podmiotu prawnego, który został utworzony z inicjatywy rolników w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009, uprawiających co najmniej jeden produkt sektora owoców i warzyw lub produkty tego sektora przeznaczone wyłącznie do przetworzenia. Celem takiej grupy jest uznanie jej za organizację producentów.

Stosownie do art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009 „rolnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, której (których) gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty oraz która prowadzi działalność rolniczą, w przedmiotowym przypadku uprawę owoców i warzyw. Natomiast „gospodarstwo” oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

Z kolei § 1 pkt 2 lit. a i b rozporządzenia 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 uznania²⁴, powtórzony w § 1 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia 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 uznania²⁵, stanowi, że podmiot zrzeszający producentów owoców i warzyw może zostać wstępnie uznany za grupę producentów owoców i warzyw, został utworzony przez co najmniej 5 producentów:

a) wytwarzających przynajmniej jeden z produktów wymienionych w grupach produktów, ze względu na które wnioskuje o wstępne uznanie i które zostały określone w załączniku do rozporządzenia,

b) wytwarzających produkty, o których mowa w lit. a, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Organ podczas oceny wniosku o przyznanie pomocy, jeżeli na podstawie wszystkich okoliczności sprawy (w tym także w związku z istniejącymi powiązaniem osobowymi, prawnymi, ekonomicznymi i organizacyjnymi między członkami grupy) poweźmie podejrzenie o możliwości stworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności musi, oprócz zbadania i udowodnienia istnienia takich powiązań, sprawdzić, czy stworzenie takiej, a nie innej struktury organizacyjnej, podejmowane czynności, wykorzystywane narzędzia i metody funkcjonowania prowadziły do skutecznej realizacji celu, dla którego podmiot zawiązał się, a który to cel został określony w jego planie operacyjnym sporządzonym na podstawie art. 122 rozporządzenia nr 1234/2007.

Jeśli grupa producentów rzeczywiście realizuje przyjęte cele, nie można mówić (w świetle omówionych orzeczeń) o stworzeniu sztucznych warunków w celu wyłudzenia pomocy, tj. zajścia okoliczności, o których mowa w art. 145 rozporządzenia nr 534/2011. Jeśli natomiast organ ustali za pomocą wszelkich środków dowodowych i ponad wszelką wątpliwość, że przyjęty przez członków grupy sposób prowadzenia produkcji wskazuje, iż funkcjonowanie tego podmiotu zdeterminowane jest jedynie intencją uzyskania wsparcia w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw, a nie potrzebą dostosowania procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych i wspólnego wprowadzenia towarów do obrotu, zastosowanie sankcji przewidzianych w art. 145 rozporządzenia nr 534/2011 jest obligatoryjne.

²⁴ Dz. U. 2008, Nr 5, poz. 27.

²⁵ Dz. U. 2013, poz. 1178.

Należy ponadto mieć na uwadze, że samo tworzenie podmiotów w sposób jedynie wskazujący na możliwość ich zawiązywania wyłącznie w celu uzyskania wsparcia (powiązania osobowe pomiędzy członkami grupy, tworzenie spółek prawa handlowego oraz spółek cywilnych, w których członkami są w różnych konfiguracjach członkowie grupy) nie jest sprzeczne z obowiązującym prawem. Kwalifikującym do zastosowania art. 145 rozporządzenia nr 543/2011 będzie dopiero taki związek pomiędzy poszczególnymi członkami grupy producentów rolnych, który pozostaje w sprzeczności z celami prawa wspólnotowego i ma na celu obejście przepisów dotyczących ograniczeń w zakresie płatności. W orzecznictwie postawiono tezę, że prowadzenie działalności rolniczej w formie spółki cywilnej nie może stanowić uzasadnienia obchodzenia przepisów prawa regulujących przyznawanie wsparcia producentom rolnym.

Zdaniem Sądu w pewnych sytuacjach za takie może zostać uznane działanie polegające na zawieraniu przez te same osoby (nawet w różnych konfiguracjach) wielu umów spółek cywilnych i zgłaszanie przez te nowe podmioty („zawiazane” spółki) wniosków o wsparcie²⁶. Kwestia, czy to swoiste „multiplikowanie” spółek stanowi uzasadnioną okolicznościami formę prowadzenia działalności rolniczej, czy też jest tylko przejawem działania nastawionego na uzyskanie pomocy w wyższej niż dopuszczalna kwocie, musi być rozstrzygnięte przez organy administracji publicznej na tle okoliczności konkretnej sprawy, a przede wszystkim konkretnych przepisów prawa regulujących cel, zasady oraz warunki przyznawania wsparcia.

6. Podsumowanie

W podsumowaniu należy stwierdzić, że koncepcja stworzenia sztucznych warunków wymaga wyróżnienia następujących elementów: obiektywnego (czyli działalność nie była prowadzona w celu gospodarczym określonym przez system wsparcia europejskiego, a jedynie w celu uzyskania z budżetu unijnego pomocy finansowej związanej z taką działalnością, co należy oceniać w świetle aktualnie stosowanych w danej branży praktyk komercyjnych i ekonomicznych), subiektywnego (opartego na dowiedzeniu istnienia woli beneficjenta prowadzenia działalności wyłącznie dla uzyskania korzyści finansowej rozbieżnej z celem przepisów unij-

²⁶ Wyrok NSA z 15 stycznia 2013 r., II GSK 774/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76F9011CCC>.

nych). Ciężar dowodu spoczywa na właściwym krajowym organie administracyjnym, z tym że w przypadku najpoważniejszych naruszeń dopuszcza się zastosowanie dowodu opartego na domniemaniu faktycznym, którego obalenie wymaga aktywności beneficjenta.

Z powyższej analizy statusu oraz elementów koncepcji tworzenia sztucznych warunków, jako wpisującej się w szerszą konstrukcję nadużycia prawa, wynika, że normy prawa unijnego i krajowego wykazują w tym zakresie dość istotny deficyt realizacji postulatu określoności przepisów prawnych, rozumianego jako wymaganie sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia, a przede wszystkim – skutków prawnych, co należy traktować jako zagrożenie naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa oraz dla pewności obrotu gospodarczego²⁷. Dlatego zasadne wydaje się podejmowanie dalszych badań nad istotą konstrukcji nadużycia prawa w prawie rolnym, tak by zapewnić w miarę jednolite rozumienie w doktrynie i orzecznictwie pojęć kluczowych dla oceny skutków prawnych działań podejmowanych przez beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej.

ABUSE OF LAW BY A BENEFICIARY OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

S u m m a r y

In this paper, an abuse of law committed by a CAP beneficiary who has created ‘artificial conditions’ is analysed in light of judgments delivered by the ECJ and Polish common courts. In the author’s opinion the analysed legal regulation lacks precision and may, in consequence, lead to the violation of the principle of citizen’s confidence in the state provided in Article 2 of the Constitution of the Republic of Poland.

LA QUESTIONE DELL’ABUSO DEL DIRITTO DA PARTE DEL BENEFICIARIO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

R i a s s u n t o

L’oggetto dell’analisi è la costruzione dell’abuso del diritto sotto forma di clausola di “creazione delle condizioni artificiali” da parte del beneficiario della Politica Agricola Comune alla luce delle pronunce della Corte di giustizia dell’Unione Europea e dei tribu-

²⁷ Por. wyrok TK z 17 października 2000 r., SK 5/99, <http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPL>.

nali nazionali polacchi. È stato stabilito che la concezione di creazione delle condizioni artificiali richiede la distinzione di tre elementi: a) un elemento oggettivo, inteso come il non svolgimento dell'attività a scopo economico, così come esso è stato determinato nel sistema di sostegno europeo, ma soltanto al fine di ottenere l'aiuto finanziario legato a tale attività previsto nel bilancio dell'UE; b) un elemento soggettivo, cioè la dimostrazione da parte del beneficiario che voleva svolgere l'attività solamente al fine di ottenere i benefici finanziari divergenti dall'obiettivo della legislazione dell'UE; c) e un elemento del diritto procedurale il quale riguarda l'onere della prova che incombe su un ente amministrativo nazionale competente. In conclusione, l'autore afferma che la regolazione giuridica sottoposta all'analisi è poco precisa, il che costituisce un pericolo di violazione del principio di fiducia del cittadino nei confronti dello Stato e per la sicurezza della circolazione delle merci ai sensi dell'art. 2 della Costituzione della Repubblica Polacca

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody

1. Polska należy do krajów o wysokiej na tle Europy różnorodności biologicznej, w tym również krajobrazowej. Obszary wiejskie, przede wszystkim rolne, pełnią zaś bardzo ważną rolę w utrzymaniu tego bogactwa. Jako jeden z istotnych czynników sprzyjających takiej sytuacji można wskazać tradycyjny, ekstensywny model gospodarki rolnej oraz związane z nim charakterystyczne cechy i formy przestrzenne, jak np.: rozdrobnienie gruntów i wynikająca z tego mozaikowość krajobrazowa, liczne ostoje naturalnych ekosystemów (oczek wodnych, zadrzewień śródpolnych, torfowisk).

Według ewidencji geodezyjnej użytki rolne obejmują 60%, a leśne – 31% powierzchni kraju. Z areалу użytków rolnych grunty orne zajmują 74%, trwałe użytki zielone 21%, sady ok. 2%¹. Około 30% użytków rolnych zaś cechuje się wysokimi walorami przyrodniczymi – stanowi ostoję dla zagrożonych gatunków flory i fauny². Przytoczone dane statystyczne obrazują zatem znaczenie obszarów wiejskich, a szczególnie główną rolę rolnictwa dla ochrony zasobów środowiska naturalnego i różnorodności przyrodniczej Polski.

Ostatnio coraz częściej jednak obserwuje się zjawiska wpływające na postępującą degradację polskich krajobrazów wiejskich. Są to czynniki związane z działalnością rolniczą, np. zmiana struktury agrarnej (uprawy monokulturowe i zwiększenie powierzchni pól), a w konsekwencji zanik takich elementów krajobrazu rolniczego, jak miedze, zadrzewienia śród-

¹ GUS, *Ochrona środowiska 2014*, www.stat.gov.pl.

² *Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Program działań na lata 2007-2013*, Załącznik do Uchwały nr 270/2007 Rady Ministrów z 26 października 2007 r., s. 3.

polne, oczka wodne; intensyfikacja i chemizacja rolnictwa; wypieranie pasterstwa przez hodowle zamknięte i związane z tym zmniejszenie powierzchni łąk; zalesianie siedlisk łąkowych; negatywne zjawiska w obszarze gospodarki wodnej obszarów rolniczych (regulacje cieków).

Nie tylko jednak rolnictwo negatywnie oddziałuje na krajobraz wiejski. Spośród innych czynników można wskazać: szczególnie intensywne i niebezpieczne zjawisko ekspansji zabudowy mieszkaniowej i towarzyszącej jej infrastruktury, zwłaszcza w sąsiedztwie miast, jak również zabudowy rekreacyjnej na obszarach w pobliżu terenów o wyjątkowych walorach przyrodniczych i krajobrazowych, chaotyczną i rozproszoną zabudowę, wycinanie drzew wzdłuż dróg.

Wszystko to sprawia, że wzrasta znaczenie ochrony krajobrazu wiejskiego. Należy przy tym zauważyć, że ochrona zagrożonej mozaiki ekosystemów leśnych, łąkowych i polnych oraz związanej z osadnictwem, oprócz funkcji ekologicznej, ma też znaczenie dla zachowania dziedzictwa kulturowego³.

Polski system prawny nie zawiera zintegrowanego, komplementarnego systemu ochrony krajobrazu, mimo że postulat taki wysuwany jest od dawna w doktrynie⁴. Przepisy regulujące to zagadnienie zasadniczo usytuowane są w trzech głównych grupach: dotyczących ochrony środowiska⁵, w tym przyrody⁶, ochrony zabytków⁷ oraz planistyczno-budowlanych⁸. Sytuacja ta, potęgowana też przez niekoherencję celów działalności organów działających na podstawie poszczególnych ustaw, skutkuje niespójnością, a nieraz kolizją działań w obszarze ochrony krajobrazu⁹. Ustawa o ochronie przyrody jest jednym z aktów prawnych o największej doniosłości dla ochrony krajobrazu, zwłaszcza o wysokich walorach. Należy zaznaczyć,

³ *Krajowa strategia ochrony...*, s. 17.

⁴ Zob. np. K. Stanik-Filipowska, *Park krajobrazowy a park kulturowy – analiza administracyjno-prawna*, w: E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010, s. 175-192 i literatura tam powołana.

⁵ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t. jedn. Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm. (dalej jako: Prawo o ochronie środowiska).

⁶ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm. (dalej jako: ustawa o ochronie przyrody).

⁷ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568 ze zm. (dalej jako: ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

⁸ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm. (dalej jako: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

⁹ A. Fogel, *Planowanie przestrzenne a krajobraz*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 2, s. 70-71.

że ochrona krajobrazowa stanowi jeden z ustawowych celów ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody).

Przedmiotem niniejszych rozważań są formy ochrony krajobrazu wiejskiego w ustawie o ochronie przyrody¹⁰. Powierzchnia obszarów objętych prawnymi formami ochrony przyrody w Polsce wynosiła w końcu 2013 r. ponad 10,1 mln ha, co stanowiło 32,5% powierzchni kraju¹¹. Tereny rolne tworzą znaczącą część tych obszarów. Przykładowo w 2013 r. grunty rolne zajmowały 14,2% ogólnej powierzchni parków narodowych (udział ten jest szczególnie wysoki tam, gdzie użytki rolne tworzą główny przedmiot ochrony, np. w Parku Narodowym Ujście Warty wartość ta wynosi 76%). Z kolei w parkach krajobrazowych użytki rolne wynosiły 31,5% ich ogólnej powierzchni¹². Jak wynika z powyższych danych statystycznych, problem ochrony krajobrazu wiejskiego w kontekście regulacji prawnej dotyczącej ochrony przyrody ma istotne znaczenie praktyczne.

Związek ochrony różnorodności biologicznej z działalnością rolniczą widoczny jest także w prawodawstwie Unii Europejskiej dotyczącym zarówno Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), jak i ochrony środowiska, co szczególnie zaakcentowane zostało w nowej WPR po 2013 r.¹³ Stąd zagadnienie form ochrony krajobrazu, a zwłaszcza uregulowania prawne w tym zakresie stanowią istotny problem zarówno z punktu widzenia skutecznej ochrony przyrody, jak i funkcjonowania obszarów wiejskich.

Celem opracowania jest ocena, w jakiej mierze przewidziane w ustawie o ochronie przyrody formy ochrony przyrody tworzą skuteczny system ochrony krajobrazu wiejskiego i są adekwatne do charakteru tego przedmiotu ochrony.

W literaturze prawna problematyka ochrony przyrody badana jest przede wszystkim w aspekcie jej poszczególnych form¹⁴. Problem ochro-

¹⁰ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm.

¹¹ Ochrona środowiska 2014, GUS, www.stat.gov.pl.

¹² Ibidem.

¹³ Zob. np. K. Kokoszka, *Ochrona środowiska na terenach wiejskich w świetle nowej perspektywy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej 2014-2020*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 166: *Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu*, s. 139-148.

¹⁴ D. Lebowa, *Podstawy prawne funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce*, w: M. Górski et al., *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 176-191; A. Lipiński, *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*, w: E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), op. cit., s. 159-174; J. Ciechanowicz-McLean, *Parki narodowe w prawnym systemie ochrony przyrody*, w: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 117-124; M. Roliński, *Par-*

ny krajobrazowej poruszany jest w tym kontekście rzadko, w szczególności brakuje opracowań tego typu w odniesieniu do obszarów wiejskich.

2. „Krajobraz” jest pojęciem wieloznacznym i interdyscyplinarnym. Punktem odniesienia definicji krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony na gruncie nauk prawnych¹⁵ jest Europejska konwencja krajobrazowa¹⁶. Zgodnie z art. 1 EKK krajobraz to „znaczny obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Definicja ta oddaje istotę tego terminu ujmowanego holistycznie, dynamicznie oraz w relacji z człowiekiem. Z kolei formułowanie pojęcia krajobrazu wiejskiego należy oprzeć na delimitacji obszarów wiejskich zgodnie z obiektywnym, uwarunkowanym przesłankami prawnymi, kryterium Głównego Urzędu Statystycznego. Definicja ta oparta na podziale jednostek administracyjnych, zastosowanym w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego kraju TERYT¹⁷, wyznacza obszary wiejskie jako tereny położone poza granicami administracyjnymi miast – obszary gmin wiejskich oraz część wiejską gminy miejsko-wiejskiej (leżącą poza miastem i wyodrębnioną przez odrębny identyfikator terytorialny).

Podstawowym aktem prawnym w dziedzinie ochrony środowiska regulującym problematykę ochrony krajobrazu jest ustawa o ochronie przyrody. Wynika to z przyjętej w polskim porządku prawnym koncepcji legislacyjnej ochrony środowiska¹⁸, w której Prawo ochrony środowiska

ki narodowe w Polsce – aspekty administracyjnoprawne, w: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), op. cit., s. 153-164; P. Nastaj, *Specjalna regulacja prawna wymogów ochrony środowiska na obszarze ochronionego krajobrazu*, „Zeszyty Naukowe WSIZiA” 2012, nr 3, s. 161-169; D. Lebowa, *Obszar chroniony krajobrazu – aspekty prawne*, „Rzeszowskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1, s. 372-383; A. Habuda, *Obszary Natura 2000*, Warszawa 2013; G. Dobrowolski, *Obszar Natura 2000 jako prawna forma ochrony przyrody*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 5, s. 26-40.

¹⁵ Szerzej na ten temat J. Goździewicz-Biechońska, *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 73-91.

¹⁶ Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., ratyfikowana przez Polskę 21 września 2005 r., Dz. U. 2006, Nr 14, poz. 98 (dalej jako: EKK).

¹⁷ Krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.

¹⁸ Abstrahuję w tym miejscu od problemu autonomii prawa ochrony przyrody i jego relacji do prawa ochrony środowiska, co wykracza poza zakres tematyczny niniejszego opracowania. W kwestii tej zob. np. A. Habuda, *Autonomia prawa ochrony przyrody. Fakt czy postulat?*,

stanowi w zasadzie ustawę „emisyjną”, uzupełnioną przepisami o zasobach przyrody (w formie hasłowej) oraz o środkach finansowych i odpowiedzialności w ochronie środowiska, a główne instrumenty horyzontalne (dostęp do informacji, udział społeczeństwa i oceny oddziaływania na środowisko) regulowane są w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹.

Choć ustawa o ochronie przyrody nie zawiera legalnej definicji krajobrazu, termin ten pojawia się kilkakrotnie w ustawie. Walory krajobrazowe określone są w niej jako wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbą terenu twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka (art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody). Z kolei przez ochronę krajobrazową rozumie się zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu (art. 5 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody). Wreszcie termin ten występuje w definicji środowiska przyrodniczego, które oznacza krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami (art. 5 pkt 20).

Już samo sformułowanie powyższych definicji jest w literaturze przedmiotu krytykowane. Można im bowiem zarzucić niekonsekwencję w zakresie elementów, które mogą tworzyć walory krajobrazowe. Wątpliwości budzi też relacja pomiędzy cytowanymi przepisami, kryteria wyróżnienia cech charakterystycznych krajobrazu oraz brak powiązania z przesłanką ich szczególnej wartości²⁰. Należy bowiem podkreślić, że ustawa o ochronie przyrody zawiera regulację względem wszystkich komponentów środowiska, jednak pod kątem ich szczególnej wartości²¹.

3. Obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony stanowi jeden ze sposobów osiągania celów ochrony przyrody (art. 3 pkt 2 ustawy). Przyjęcie za W. Radeckim, że forma ochrony przy-

w: E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), op. cit., s. 128-139; W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 90-92; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony przyrody w systemie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 1, s. 22.

¹⁹ T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.; W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 74-75.

²⁰ M. Kistowski, *Problemy ochrony walorów krajobrazowych parków krajobrazowych*, w: *Krajobrazy Polski – nasze dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na przykładzie opolskich parków krajobrazowych. Materiały konferencyjne*, Góra Św. Anny 2008, s. 16.

²¹ W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 92.

rody to „normatywny kształt nadany ochronie przyrody jako całości bądź też wyodrębnionym częściom lub elementom przyrody”²², pozwala rozróżnić na dwóch poziomach: pierwszym – ochronę powszechną i ochronę specjalną (szczególną) oraz drugim (w ramach tej ostatniej) – ochronę obszarową i gatunkową oraz przejściową między nimi formę ochrony obiektowej.

Artykuł 6 ustawy o ochronie przyrody wskazuje dziesięć form ochrony przyrody: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Powyższy katalog, poza ostatnią pozycją, tworzą formy ochrony obszarowej (pięć pierwszych) i obiektowej (pozostałe cztery), jednakże rozróżnienie między nimi nie jest precyzyjne (użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe zawsze są obszarami, pomniki przyrody i stanowiska dokumentacyjne zaś mogą nimi być)²³.

Swoistą formą ochrony jest ponadto park gminny regulowany w art. 81 ustawy o ochronie przyrody²⁴, uzupełnia on formy ochrony wynikające z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w odniesieniu do terenów pokrytych drzewostanem.

Ochrona obszarowa (zespołowa) polega na wyznaczeniu fragmentów przestrzeni przejawiających wartość ze względu na występujące gatunki roślin, zwierząt oraz ich układy biocenotyczne, a także walory krajobrazowe, jako poddanych dodatkowym rygorom prawnym, przeważnie w postaci zakazów, mających zabezpieczyć przetrwanie tak określonych przedmiotów ochrony²⁵.

Obszarowe formy ochrony przyrody to obszary specjalne o charakterze ekologicznym. Pojęcie obszaru specjalnego ma swoją genezę właśnie w instytucjach prawa ochrony środowiska. Oznacza ono powiązanie wy-

²² Ibidem, s. 135.

²³ W. Radecki, *Koncepcje powszechnej i szczególnej ochrony przyrody*, w: B. Rakoczy, M. Pchalek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 97-98.

²⁴ Zgodnie z art. 81 ustawy o ochronie przyrody „teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela”.

²⁵ P. Otawski, *Obszary ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce*, w: S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, Lublin 2007, s. 130.

odrębnionej części terytorium ze swoistą regulacją prawną dotyczącą zachowania w obrębie tej przestrzeni²⁶. Istotą funkcjonowania obszaru specjalnego jest obowiązywanie określonego, specjalnego reżimu prawnego, wyłączającego lub ograniczającego powszechny porządek prawny w postaci co najmniej zakazów (zwykle o charakterze administracyjnoprawnym). Regulacja prawna ustanawiająca w strefie specjalnej zasady i sposoby korzystania z terenów zastępuje część porządku prawnego bądź poszerza go o pewne przepisy szczególne²⁷. Powyższa konstrukcja prawna obszarów specjalnych powoduje ograniczenia inwestycyjne i w prowadzonej działalności gospodarczej, dlatego ochronie podlegają wyjątkowo cenne wartości przyrodnicze oraz wartości krajobrazowe²⁸.

Z przepisów ustawy o ochronie przyrody regulujących poszczególne, wskazane wyżej, formy ochrony przyrody wynika, że problematyka ochrony walorów krajobrazowych występuje w większości z nich (uregulowania takie zawierają definicje form ochrony: parku narodowego – art. 8; rezerwatu przyrody – art. 13; parku krajobrazowego – art. 16; obszaru chronionego krajobrazu – art. 23; pomnika przyrody – art. 40; zespołu przyrodniczo-krajobrazowego – art. 43). Na podstawie wskazanych powyżej przepisów uprawnione jest twierdzenie, że poszczególne formy ochrony przyrody nie odbiegają od siebie pod względem przedmiotu ochrony w zakresie problematyki ochrony krajobrazu, choć oczywiście różny jest stopień nasilenia ochrony krajobrazu w zależności przede wszystkim od celów poszczególnych form ochrony.

Parki narodowe tworzy się w celu zachowania i restytucji środowiska przyrodniczego dla obecnych i przyszłych pokoleń²⁹. Podobne dążenia związane są z rezerwatami przyrody. Warto wspomnieć, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 30 marca 2005 r.³⁰ wyróżnia się krajobrazowy rodzaj rezerwatu przyrody, którego przedmiotem ochrony są krajobrazy o cechach naturalnych, charakterystyczne dla poszczególnych

²⁶ L. Zacharko, *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 791.

²⁷ S. Pieprzny, *Rodzaje stref specjalnych*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 13, 2011, s. 233.

²⁸ M. A. Król, *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, w: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), op. cit., s. 54.

²⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Parki narodowe...*, s. 116.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody, Dz. U. 2005, Nr 60, poz. 533.

regionów geograficznych, często z występującymi zabytkami. Celem parku krajobrazowego jest zachowanie, popularyzacja jego wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Z kolei obszar chronionego krajobrazu tworzy się ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem bądź funkcję korytarzy ekologicznych. Znaczenie krajobrazowe, oprócz naukowego i estetycznego, stanowi zaś przesłankę uznawania twórców przyrody nieożywionej za pomnik przyrody.

Natomiast obszary Natura 2000 i użytki ekologiczne, mimo że koncentrują się na innych celach ochronnych (gatunki i siedliska – Natura 2000 oraz zachowanie różnorodności biologicznej – użytki ekologiczne³¹), niejako przy okazji pełnią też funkcję ochronną w zakresie walorów krajobrazowych. Funkcjonowanie zespołów przyrodniczo-krajobrazowych podyktowane jest względami ochrony walorów widokowych i estetycznych. Powyższe niewielkie formy ochrony przestrzennej (obok użytków ekologicznych), mają na celu ochronę i zachowanie fragmentów naturalnych lub półnaturalnych zespołów przyrodniczych, a także obszarów naturalnych lub antropogenicznych ze względu na ich walory kulturowe i estetyczne. Formy te, w założeniu, powoływane są lokalnie, jako uzupełnienie podstawowych form ochrony przyrody³².

Istotne odmienności występują natomiast w obrębie zagadnienia reżimu prawnego form ochrony przyrody. Można je klasyfikować ze względu na sposób wyznaczenia reżimu ochronnego: czy są one objęte systemem zakazów określonych: 1) wprost w ustawie (parki narodowe i rezerваты przyrody) czy 2) w aktach kreujących, dla których przepisy ustawy stanowią granice i wzorzec (parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe)³³.

Rygoryzm regulacji związanej z określoną formą ochrony przyrody uzależniony jest od jej celów i funkcji. Konsekwencją tego jest obligatoryjny charakter obostrzeń na obszarze parków narodowych, rezerwatów przyrody i obszarach Natura 2000 i fakultatywny w pozostałych formach ochrony przyrody³⁴.

³¹ Odpowiednio art. 25 i art. 42 ustawy o ochronie przyrody.

³² J. Radziejowski, *Obszary chronionej przyrody. Historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*, Warszawa 2011, s. 189.

³³ W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 179.

³⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody*, „Studia Iuridica Agraria” 4, 2005, s. 253.

W tym kontekście istotną kategorię pojęć tworzą też: ochrona ścisła, częściowa i krajobrazowa. Na obszarze objętym ochroną ścisłą trwale i całkowicie nie dopuszcza się bezpośredniej ingerencji człowieka w przyrodę (art. 5 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody). Ochrona częściowa oznacza natomiast pozostawienie natury samej sobie z dopuszczeniem redukcji liczebności populacji i pozyskiwania osobników chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów (art. 5 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody). Z kolei ochrona krajobrazowa stanowi zezwolenie na działanie prowadzące do zrównoważonego rozwoju, jednak z zachowaniem charakterystycznych cech danego krajobrazu³⁵.

Rozróżnienie tych pojęć ma szczególne znaczenie w odniesieniu do działalności rolniczej w parkach i rezerwach przyrody. Co do zasady prowadzenie takiej aktywności jest zabronione w parkach i rezerwach przyrody, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (art. 15 ust. 1 pkt 11 i art. 20 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody). Na podstawie wyłączenia zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego i rezerwatu przyrody nie wiążą na obszarach objętych ochroną krajobrazową. Działalność rolnicza możliwa jest tylko w części parku objętej wyłącznie ochroną krajobrazową w trakcie jej gospodarczego wykorzystania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Ponadto zwolnienie to ma miejsce tylko wtedy, gdy realizowany jest jeden z celów określonych w tym przepisie, a ich urzeczywistnienie dodatkowo jest poddane ograniczeniom wynikającym z rozdz. 9 ustawy o ochronie przyrody³⁶.

Odmianą koncepcję dotyczącą działalności rolniczej przedstawił ustawodawca w odniesieniu do parków krajobrazowych. Grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości w granicach parku pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody), oczywiście z zachowaniem wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i walorów krajobrazowych, w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Również konstrukcja reżimu prawnego tej strefy ochronnej kształtuje się inaczej. Katalog zakazów nie zawiera wielu ograniczeń, a ich wprowadzenie jest fakultatywne (organ tworzący

³⁵ K. Biernat, w: J. Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 44.

³⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Lex 2013, Komentarz do art. 15. Zob. również M. A. Król, *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011, s. 313-314.

park wyznacza zakazy, które obowiązują w danym przypadku). Ponadto niektóre z nich (określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy o ochronie przyrody) mogą być objęte odstępstwem ze względu na wykonywanie czynności w ramach racjonalnej gospodarki rolnej³⁷.

Podobnie sformułowany został reżim prawny obszarów chronionego krajobrazu (art. 24 ustawy o ochronie przyrody) w zakresie katalogu zakazów i ich fakultatywności (ust. 1) oraz wyjątków ze względu na racjonalną gospodarkę rolną (ust. 1 pkt 1, 8) lub zrównoważone wykorzystanie użytków rolnych (ust. 1 pkt 6). Także w odniesieniu do takich form ochrony, jak pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny i zespół przyrodniczy, ustawa wskazuje fakultatywny katalog zakazów, chociaż niektóre z nich mogą być wyłączone ze względu na racjonalną gospodarkę rolną (art. 45 ustawy o ochronie przyrody).

Porównanie dwóch form ochrony: park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu, pozwala zauważyć, że ten ostatni obejmuje rozleglejsze tereny, stanowiące pełne jednostki środowiska naturalnego. Ma on charakter rekreacyjno-wypoczynkowy, a działalność gospodarcza podlega tu niewielkim ograniczeniom³⁸. Stąd wskazuje się na mało znaczącą rolę obszaru chronionego krajobrazu jako formy ochrony³⁹.

Park krajobrazowy natomiast posiada plan ochrony oraz własną strukturę instytucjonalną – organy ochrony przyrody. Trzeba jednak nadmienić, że w ostatnich latach nastąpiły istotne zmiany organizacyjne przesuwające kompetencje z administracji rządowej do samorządowej. Pierwsza z nich, związana z wejściem w życie ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, mająca miejsce 15 listopada 2008 r., wprowadzała szereg istotnych zmian. Przede wszystkim: utworzenie generalnej i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska na czele i przejęcie przez nich znacznej części kompetencji od wojewody, a także związane z tym przesunięcia kadrowe i majątkowe. Dalsza reorganizacja nastąpiła 1 sierpnia 2009 r. wraz z wejściem w życie ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie⁴⁰. Akt ten przesunął dalsze kompetencje z ad-

³⁷ Na temat pojęcia „racjonalnej gospodarki rolnej” zob. M. A. Król, *Racjonalna gospodarka...*, s. 313-326.

³⁸ Zob. P. Nastaj, op. cit., s. 168.

³⁹ M. Gwiazdowicz, *Środowisko przyrodnicze na obszarach wiejskich – zagrożenia i szanse*, „Studia BAS” 2010, nr 4(24), s. 251.

⁴⁰ Dz. U. Nr 92, poz. 753 ze zm.

ministracji rządowej do samorządowej, w szczególności obejmujące rozszerzenie kompetencji samorządów wojewódzkich w tym zakresie. Zmiany te istotnie wpłynęły na funkcjonowanie parków krajobrazowych i utrudniły właściwą organizację ich działalności, a co za tym idzie – osiągnięcie podstawowych celów⁴¹.

W porównaniu z omawianymi powyżej formami ochrony przyrody konstrukcja prawna obszarów Natura 2000 jest odmienna. Jej głównym założeniem jest bowiem integracja ochrony przyrody z prowadzoną tam działalnością ludzką, jeśli nie zagraża ona celom, dla których obszary te zostały wyodrębnione (art. 36 ustawy o ochronie przyrody). Wynika to przede wszystkim z okoliczności, że kontynuacja działalności rolniczej zapewnia przetrwanie wielu gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych⁴². W konsekwencji w ustawie nie określono zakazów ani ograniczeń obowiązujących na tych obszarach. Jednakże, jak wskazano w art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, gdy obszary Natura 2000 pokrywają się z terenem parku narodowego lub rezerwatu przyrody, obowiązuje surowszy reżim prawny tych ostatnich (możliwość pokrywania się obszaru Natura 2000 z inną formą ochrony przyrody dopuszcza art. 25 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Warto przy tym wspomnieć, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na kontrowersyjność tego podwójnego reżimu ochrony przyrody na terenach stanowiących jednocześnie obszary Natura 2000 i parki narodowe⁴³. Ten dualizm regulacji prawnej rodzi bowiem szereg problemów interpretacyjnych i praktycznych w funkcjonowaniu obszarów objętych tymi formami ochrony.

Podstawowym przepisem dotyczącym warunków i ograniczeń działalności na obszarach Natura 2000 jest art. 33 ustawy o ochronie przyrody zawierający generalny zakaz (z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w art. 34 ustawy o ochronie przyrody) podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony tych obszarów. Poza wyłączeniem wyrażonym w art. 33 oraz regulacją art. 36 ustawy o ochronie przyrody reżim prawny obszaru 2000 wyznaczają też plan zadań

⁴¹ Zob. np. M. Kistowski, J. Kowalczyk, *Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski*, Warszawa 2011; Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych. Informacja o wynikach kontroli*, P/11/111, Warszawa 2012, www.nik.gov.pl.

⁴² P. Otawski, *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 97.

⁴³ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Natura 2000 a parki narodowe – wybrane problemy prawne*, w: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), op. cit., s. 101-116.

ochronnych oraz plan ochrony (odpowiednio art. 28 i art. 29 ustawy o ochronie przyrody).

Poszczególne formy ochrony różnią się także między sobą w takich kwestiach, jak: sporządzanie planu ochrony (dokumenty takie opracowuje się dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000), a także posiadanie statusu odrębnej jednostki organizacyjnej (parki narodowe i krajobrazowe) i wyznaczenie otuliny (obowiązkowo dla parków narodowych i fakultatywnie dla rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych).

Otulina stanowi istotny element obszarów ochronnych pozwalający na ograniczanie negatywnego wpływu na nie, przez wyznaczenie obszaru pośredniego pomiędzy obszarami chronionymi a niechronionymi oraz ustanowienie tam ograniczeń prawnych⁴⁴. Została ona zdefiniowana w art. 5 ust. 14 ustawy o ochronie przyrody, a następnie uregulowana w art. 11, 13 i 16 ustawy o ochronie przyrody. Ze względu na lakoniczną regulację w tym zakresie ten instrument prawny nie wydaje się dostatecznie wykorzystywany⁴⁵, szczególnie w aspekcie ochrony krajobrazowej.

4. Ochrona powszechna krajobrazu nie została przewidziana w ustawie o ochronie przyrody. Mimo że rozwiązanie takie zawarte było w poprzednio obowiązującym akcie prawnym⁴⁶, obecnie walory krajobrazowe nie podlegają ochronie, poza szczególnymi formami ochrony przyrody. Namiastką ochrony powszechnej w tym zakresie jest jedynie art. 119 ustawy o ochronie przyrody, który odnosi się jednak tylko do terenów w pobliżu zbiorników wodnych⁴⁷.

Nieustanowienie powszechnej ochrony krajobrazu wiejskiego nie oznacza braku prawnej ochrony krajobrazu na terenach wiejskich poza obszarami specjalnymi. Instrumenty prawne tego typu usytuowane są jednak poza ustawą o ochronie przyrody. Obejmują one przede wszystkim dwie grupy regulacji dotyczących:

⁴⁴ Szerzej na ten temat zob. np.: K. Różewicz, *Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie prawnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4, s. 147-173.

⁴⁵ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Lex 2013, Komentarz do art. 11 i 16.

⁴⁶ Art. 47a ust. 1 ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, t.jedn.: Dz. U. 2001, Nr 99, poz. 1079. Przepis ten został dodany przez art. 47 pkt 14 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2001, Nr 100, poz. 1085) z dniem 1 października 2001 r.

⁴⁷ W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 153.

1) planowania i zagospodarowania przestrzennego. W odróżnieniu od sytuacji historycznej, gdy głównym czynnikiem kształtowania krajobrazu wiejskiego były ograniczenia przyrodnicze, współcześnie planowanie przestrzenne stanowi dziedzinę o decydującym znaczeniu dla ochrony krajobrazu wiejskiego⁴⁸. Wskazuje na to również brzmienie art. 47a ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody w brzmieniu z 2001 r. – w ust. 2 wskazano, że walory krajobrazowe uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;

2) wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. W tym kontekście można wymienić przede wszystkim następujące instrumenty i mechanizmy prawne: wymogi wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), powiązanie wymogów ochrony środowiska z płatnościami obszarowymi, programy rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, programy rolno-środowiskowe oraz wsparcie rolnictwa ekologicznego⁴⁹.

W kontekście tym warto też wspomnieć o koncepcji sieci obszarów o wysokich wartościach przyrodniczych (*high nature value* – HNV), występującej w prawodawstwie Unii Europejskiej i odnoszącej się do systemów produkcji rolniczej o niskiej intensywności, niskim nakładzie oraz często wysokim zróżnicowaniu strukturalnym. Mimo że europejska regulacja prawna dotycząca wsparcia rolnictwa nie przewiduje odrębnego instrumentu prawnego skierowanego do podmiotów prowadzących działalność na obszarach HNV, utrzymanie systemów rolnictwa tego typu jest jednym z istotnych celów UE, łączącym działania polityczne w zakresie ochrony różnorodności biologicznej i rozwoju obszarów wiejskich⁵⁰.

5. Przeprowadzone rozważania upoważniają do sformułowania oceny dotyczącej skuteczności ochrony krajobrazu wiejskiego w ustawie o ochronie przyrody. Nie ulega wątpliwości, że większość najbardziej wartościowych pod względem krajobrazowym fragmentów kraju jest objęta różnymi formami ochrony prawnej. Jednakże nadal poza system obszarów chronionych pozostaje część terenów o wysokich walorach przyrodniczych (w tym krajobrazowych), co w połączeniu z niską akceptacją społeczną dla tworzenia nowych obszarów chronionych rodzi obawy o skuteczne możliwości przeciwdziałania ich degradacji i zagrożeniom.

⁴⁸ Zob. np. K. Dubel, *Obszary cenne przyrodniczo w krajobrazie terenów wiejskich*, „Przeгляд Komunalny” 2004, z. 4, s. 56-57; M. Kistowski, op. cit., s. 21.

⁴⁹ M. Gwiazdowicz, op. cit., s. 247-272.

⁵⁰ Szerzej na ten temat, zob. M. A. Król, *Obszary...*, s. 57-58.

Niestety również regulację prawną ochrony przyrody należy ocenić jako niewystarczająco efektywną w zakresie ochrony krajobrazu. W odniesieniu do parków krajobrazowych brakuje prawnych rozwiązań pozwalających na skuteczne zapobieganie degradacji krajobrazu. W szczególności nie ma prawnych możliwości jego ochrony w wymiarze fizjonomicznym. Charakter zakazów określony w art. 17 ustawy o ochronie przyrody zorientowany jest przede wszystkim na aspekty ochrony przyrody, a nie krajobrazowe. Celowe zatem wydaje się rozszerzenie regulacji w tym zakresie. Ponadto należy podkreślić, że dla ochrony krajobrazu istotna jest nie tylko ochrona wnętrza krajobrazowego, lecz także jego przedpola i otoczenia, atrakcyjność krajobrazu ma bowiem źródło głównie w jego dostrzegalności, która jest największa z zewnątrz obszarów najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo⁵¹. Tam właśnie występuje też najpoważniejsza antropopresja oraz opór wobec rozszerzania ochrony, a nawet dążenie do znoszenia ograniczeń przez samorządy wojewódzkie. Tymczasem przepisy ustawy dotyczące otuliny czynią ją mało efektywnym instrumentem prawnym ochrony.

Niestety zauważalna jest też tendencja ewolucji regulacji prawnej w kierunku obniżenia rangi parków krajobrazowych: niemalże zrównanie katalogu zakazów, które mogą być wprowadzone w parku krajobrazowym i obszarze chronionego krajobrazu, zmiany organizacyjne służb ochrony przyrody w 2009 r. przesuwające kompetencje w tym zakresie z administracji rządowej do samorządowej czy wcześniejsze oddzielenie planowania przestrzennego od planowania ochrony w parku krajobrazowym. Zmiany te skutkowały niewydolnością ochrony parków krajobrazowych w obliczu presji inwestycyjnej i osadniczej. Świadczą też, że samorządy zarządzające parkami preferują bardziej rozwój gospodarczy regionu niż dbałość o walory przyrodnicze i krajobrazowe⁵².

Z kolei słaby reżim prawny obszarów chronionego krajobrazu, mimo ich znaczącej powierzchni (22,4% powierzchni ogólnej kraju), czyni w praktyce ochronę tych terenów bardzo ograniczoną.

Ustawa o ochronie przyrody przewiduje w niewielkim zakresie możliwości wpływania na kształtowanie i gospodarowanie krajobrazem. W szczególności wskazać tu trzeba poważny niedobór w zakresie podstaw prawnych zapobiegania jednemu z najpoważniejszych zagrożeń dla krajo-

⁵¹ M. Kistowski, op. cit., s. 18.

⁵² Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych. Informacja o wynikach kontroli*, P/11/111, Warszawa 2012, www.nik.gov.pl.

brazu wiejskiego, jakim jest ekspansja zabudowy mieszkaniowej, turystyczno-wypoczynkowej i towarzyszącej jej infrastruktury. Wpływa na to przede wszystkim ogólny charakter planów ochrony parków krajobrazowych oraz faktyczny brak odzwierciedlenia ich zapisów prawnych w instrumentach planowania i zagospodarowania przestrzennego (mała ilość obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów parków i brak formalnej możliwości oparcia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy na zapisach planów ochrony). Generalnie za niewystarczające należy uznać egzekwowanie wymogów i włączenie problematyki ochrony krajobrazu czy przyrody w planowaniu przestrzennym, lecz również w działaniach politycznych, strategiach i programach.

Negatywnie trzeba też ocenić rezygnację z ujęcia w ustawie o ochronie przyrody powszechnej ochrony krajobrazu, zwłaszcza że rozwiązania takie funkcjonowały już w polskim systemie prawnym. Szczególnie jest to istotne wobec wspomnianej niewydolności prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce, a także braku zintegrowanego systemu ochrony krajobrazu zgodnie ze standardami wyznaczonymi w Europejskiej konwencji krajobrazowej. W rezultacie obecnie w Polsce ochrona walorów krajobrazowych, poza szczególnymi formami ochrony przyrody, jest dalece niewystarczająca. Niestety podjęte inicjatywy ustawodawcze w tym zakresie⁵³, mające charakter doraźny i fragmentaryczny, raczej nie rodzą nadziei na poprawę jakości krajobrazu wiejskiego w Polsce.

Jak wskazano powyżej, niezwykle istotną funkcję w zachowaniu walorów krajobrazowych pełni rolnictwo. Dlatego regulacja dotycząca wymogów prowadzenia działalności rolniczej jest bardzo istotna z punktu widzenia ochrony krajobrazu wiejskiego (nie tylko na terenach objętych ochroną).

Tymczasem przepisy ustawy o ochronie przyrody w znikomym zakresie zawierają rozwiązania pozwalające na skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom dla krajobrazu związanym z gospodarką rolną oraz wspieranie pozytywnego oddziaływania tej działalności na zachowanie wartości krajobrazowych. W odniesieniu do parku krajobrazowego oraz obszaru chronionego krajobrazu, poza zakazami (uzupełnionymi wyjątkami ze względu na wykonywanie czynności w ramach racjonalnej gospodarki rolnej oraz zrównoważonego wykorzystania użytków rolnych i leśnych), właś-

⁵³ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tzw. ustawa krajobrazowa). Druk nr 1525.

ciwie nie określono wymogów bądź nakazów dotyczących zrównoważonej gospodarki rolnej (w zasadzie oprócz lakonicznej regulacji art. 117 ustawy o ochronie przyrody).

Negatywnie należy też ocenić brak powiązania przepisów ustawy o ochronie przyrody z prawnymi instrumentami służącymi ochronie środowiska w działalności rolniczej, szczególnie związanych ze wsparciem rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

6. W konkluzji zatem można stwierdzić, że rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o ochronie przyrody nie są w pełni przystosowane do zadania i wyzwania, jakim jest współcześnie skuteczna ochrona krajobrazu wiejskiego. Jak wskazano powyżej, w założeniu, ochrona krajobrazu stanowi ważny element koncepcji prawnej ochrony przyrody w ustawie. Niestety nie pociąga to za sobą sformułowania spójnego systemu prawnego ochrony walorów krajobrazowych na obszarach wiejskich. Co więcej, ewolucja przepisów prawnych zdaje się świadczyć o niedocenieniu rangi tego przedmiotu ochrony i ograniczania możliwości praktycznego stosowania instrumentów prawnych w tym zakresie.

Wydaje się więc, że zmiany legislacyjne wzmacniające skuteczność ochrony krajobrazu są nieuniknione. Szczególnie wobec nasilania się negatywnych tendencji zmian w tym obszarze. W obliczu tych zagrożeń tym bardziej konieczne jest stworzenie efektywnych prawnych podstaw działań ukierunkowanych na zachowanie, wciąż istniejących, najcenniejszych przyrodniczo obszarów wiejskich.

Należy jednak podkreślić, że waga zagadnienia i stopień presji, jakiej poddany jest obecnie krajobraz wiejski, wymagają działań systemowych oraz powiązania regulacji prawnej ochrony przyrody, planowania przestrzennego i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Tylko takie podejście pozwoli na zintegrowane, dynamiczne i zrównoważone zarządzanie krajobrazem wiejskim ze skuteczną ochroną jego najcenniejszych fragmentów.

FORMS OF RURAL LANDSCAPE PROTECTION IN LIGHT OF THE NATURE PROTECTION LAW

S u m m a r y

This paper seeks to establish whether, and to what extent, the instruments provided for in the nature protection law are adequate and constitute an efficient system of rural land-

scape protection. In the author's opinion the regulation fails to provide satisfactory protection of rural landscape, particularly in relation to landscape parks. Thus, a more systemic approach and more complex solutions are postulated.

FORME DI TUTELA DEL PAESAGGIO RURALE ALLA LUCE DELLA LEGGE SULLA TUTELA DELLA NATURA

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è di valutare in quale misura gli strumenti previsti nella legge sulla tutela della natura costituiscano un sistema efficace di tutela del paesaggio rurale e siano adeguati all'oggetto della tutela. L'autrice puntualizza che la regolazione giuridica riguardo alla tutela della natura dovrebbe essere considerata come non sufficientemente efficace in materia di tutela del paesaggio. Per quanto riguarda i parchi naturali postula di estendere la regolazione ricorrendo ai divieti di carattere paesaggistico. Inoltre richiama l'attenzione sulla scarsa efficacia dello strumento di tutela delle zone di rispetto e sull'evoluzione delle norme che tendono a diminuire l'importanza dei parchi naturali, ed anche sulla debolezza del regime giuridico delle zone paesaggistiche protette. Sottolinea che l'importanza della questione e il grado di pressione legato al paesaggio rurale richiede un'azione sistemica in materia.

IZABELA LIPIŃSKA

Prawne instrumenty zarządzania kryzysowego w rolnictwie*

1. Działalność rolnicza narażona jest na oddziaływanie wielu czynników niezależnych od woli producenta rolnego, które powodują, że jej efekt do ostatniego etapu procesu wytwarzania jest wątpliwy. Wymienić można dwie podstawowe przyczyny niepewności, tj. towarzyszące każdej działalności człowieka ryzyko oraz sytuacje kryzysowe. Ryzyko wiąże się z wystąpieniem potencjalnych strat, które generują dodatkowe koszty i pogarszają płynność finansową w okresie występowania skutków podjętych wcześniej decyzji¹. Natomiast kryzys może być rozumiany jako zdarzenie o charakterze szoku (klęski, katastrofy), które zagraża istnieniu podmiotu ze względu na rozmiar szkód w potencjale produkcyjnym i zachwianie długoterminowej płynności. Obie przyczyny niepewności mogą prowadzić do straty dochodu, zmiany kierunku produkcji bądź ostatecznie do jej zaprzestania. Między nimi istnieje podstawowa różnica w odniesieniu do stosowanych instrumentów prawnych i ekonomicznych oraz czasu ich uruchomienia. Pierwsze najczęściej mają charakter prewencyjny (*ex ante*). Rolnik podejmuje decyzje o wyborze sposobu ochrony procesu produkcji jeszcze przed jej rozpoczęciem bądź w czasie jej trwania. Mowa tu o np. zawieraniu umowy ubezpieczenia upraw oraz zwierząt przed chorobami i szkodnikami, ubezpieczeniu dochodów czy uczestniczeniu w fundu-

* Artykuł został napisany w ramach własnego projektu badawczego „Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki OPUS nr 2013/09/B/HS5/00683.

¹ Szerzej E. Majewski, A. Wąs, Ł. Cygański, *Czynniki ryzyka i strategie zarządzania przedsiębiorstwem rolniczym w kontekście uwarunkowań polskiego rolnictwa*, w: M. Hamulczak (red.), *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych*, Warszawa 2008, s. 164 i n.

szach wzajemnych. Natomiast drugie działania podejmowane są dopiero *ad hoc*, tj. w chwili pojawienia się negatywnej, niespodziewanej sytuacji o charakterze kryzysowym. Są one najczęściej spowodowane klęskami żywiołowymi lub innymi nieprzewidywalnymi zdarzeniami.

Prawodawca unijny zauważa potrzebę zarówno zwiększenia zdolności rolników do zarządzania ryzykiem oraz w sytuacjach kryzysowych, jak i określenia nowych instrumentów wspierających dochód rolników i niwelujących potencjalne straty. To właśnie producenci rolni powinni dokonywać wyboru najbardziej adekwatnych do kierunku produkcji i potrzeb rynku metod kontrolowania potencjalnych zagrożeń, a państwo winno pełnić rolę pewnego „inkubatora” wspomagającego, który w uzasadnionych przypadkach ma uruchamiać odpowiednie, finansowe środki zaradcze. Takie podejście znalazło wyraz w Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie².

Ryzyko może się wiązać z pozytywnym lub negatywnym rezultatem, natomiast sytuacja kryzysowa łączy się z poważnymi ujemnymi konsekwencjami. Oznacza ona nieprzewidywalną sytuację zagrażającą zdolności gospodarstw rolnych do sprostania konkurencji na poziomie lokalnym lub w całym sektorze produkcji. Odpowiednio instrumenty zarządzania w sytuacjach kryzysowych traktowane są jako pomoc w okolicznościach, w których indywidualna zdolność do zaradzenia poważnym stratom w dochodzie spowodowanym nieprzewidywalnymi zdarzeniami może okazać się niewystarczająca, a przyjmują one formę wsparcia finansowego. Jego udzielenie jest uzależnione od wielu czynników. Przede wszystkim nie może ono prowadzić do zakłóceń konkurencji na rynku rolnym. Mogą je otrzymać producenci, którzy podjęli czynności ograniczające możliwość wystąpienia negatywnego zjawiska. Z założenia nie ma to być rzeczywiste wsparcie dla wszystkich poszkodowanych podmiotów. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w sformułowanych przez Komisję Europejską w 2006 r. wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013³.

Przedmiotem artykułu jest zatem próba analizy wdrażanych na poziomie Unii Europejskiej środków w zakresie zarządzania kryzysowego w rolnictwie. Na istotę omawianej problematyki wpływa fakt, że produkcja rolna podlega oddziaływaniu swobodnych gier rynkowych i coraz czę-

² Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, KOM (2005), 74 z 9 marca 2005 r. s. 2 (dostęp: 21.12.2014).

³ Zob. *Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013*, Dz. U. C 319 z 27 grudnia 2006 r.

ściej narażona jest na nowe negatywne zdarzenia zewnętrzne o różnym charakterze, które pozostają poza kontrolą zarówno państwa, jak i producenta rolnego. Przykładem może być pojawienie się w 2014 r. afrykańskiego pomoru świń (ASF), czy też wprowadzenie embarga przez Rosję na niektóre produkty rolne. Oba zdarzenia miały znaczący wpływ na sytuację ekonomiczną wielu gospodarstw rolnych zarówno w Polsce, jak i całej Unii Europejskiej.

Obecnie trwa kolejny okres realizacji założeń Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), która podkreśla konieczność stosowania różnorodnych instrumentów zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Większość z nich została uwzględniona w II filarze WPR jako element rozwoju obszarów wiejskich. Obok nich istnieją także środki zaradcze przewidziane dla poszczególnych sektorów unijnego rynku rolnego, właściwe z uwagi na przedmiot produkcji i obrotu (I filar WPR). Z tego powodu istotne wydaje się dokonanie przeglądu stosowanych oraz wdrażanych instrumentów zarządzania kryzysowego oraz możliwości podejmowania działań *ad hoc*.

2. Rozważania dotyczące zarządzania kryzysowego w rolnictwie powinny zawierać próbę zdefiniowania sytuacji kryzysowej. Jak zaznaczono wcześniej, należy przez nią rozumieć każde zdarzenie prowadzące do osłabienia pozycji ekonomicznej producenta rolnego. Jest to zatem nieprzewidywalna sytuacja zagrażająca zdolności gospodarstw rolnych do pełnego uczestniczenia w unijnym rynku.

Przepisy prawa unijnego nie definiują bezpośrednio pojęcia kryzysu w rolnictwie. W wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013 Komisja wyróżnia pojęcie „klęski żywiołowej” oraz „zdarzenia nadzwyczajnego”⁴. W pierwszym przypadku wymienia jedynie przykładowe sytuacje, które można uznać za klęski, a należą do nich trzęsienia ziemi, lawiny, przypadki osunięcia się ziemi i powodzie⁵. Ich oficjalna lista do tej pory nie została sformułowana. Natomiast do zdarzeń nadzwyczajnych zalicza wojnę, zamieszki wewnętrzne lub strajki oraz, pod pewnymi warunkami i zależnie od rozmiaru, duże wypadki jądrowe lub przemysłowe i pożary powodujące rozległe straty⁶. Ponadto

⁴ Ibidem, s. 18.

⁵ Z kolei środki Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (FSUE), który utworzono, aby umożliwić reagowanie na poważne klęski żywiołowe, zostały wykorzystane w następstwie 63 różnego rodzaju klęsk żywiołowych, takich jak powodzie, pożary lasów, trzęsienia ziemi, wichury i susze, http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/solidarity/index_pl.cfm#4 (dostęp: 28.12.2014).

⁶ Tak pkt 125a Wytycznych Komisji.

Komisja uważa, że nie można uznać za klęskę żywiołową czy zdarzenie nadzwyczajne przypadków wystąpienia choroby zwierząt lub roślin⁷.

Z kolei Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 107 ust. 2 lit. b (dawny art. 87 Traktatu) wymienia zdarzenia, które podlegają wyłączeniu i nie mogą być traktowane jako klęska żywiołowa. Do grupy tej należą niekorzystne warunki atmosferyczne, takie jak mróz, grad, lód, deszcz czy susza. Jednak z uwagi na szkody, jakie wymienione zjawiska atmosferyczne mogą wyrządzić w produkcji rolnej czy w środkach produkcji rolnej, można je porównać z klęskami żywiołowymi, gdy poziom szkód sięga określonego progu.

Porównanie wytycznych Komisji w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich z dwóch okresów, tj. 2007-2013 oraz 2014-2020, pozwala zauważyć, że zakres omawianych definicji jest jednolity⁸. Dodatkowo w obowiązujących obecnie wytycznych zawarte zostały dwa dodatkowe pojęcia, tj. niekorzystne zjawisko klimatyczne porównywalne z klęską żywiołową oraz incydent środowiskowy⁹. Pierwsze z nich oznacza niekorzystne warunki pogodowe, takie jak mróz, burza, grad, lód, ulewny lub długotrwały deszcz lub dotkliwa susza. Natomiast drugie pojęcie określa przypadek zanieczyszczenia, skażenia lub degradacji stanu środowiska związany z konkretnym wydarzeniem oraz mający ograniczony zakres geograficzny. Przy czym pojęcie to nie obejmuje ogólnych zagrożeń dla środowiska niezwiązanych z danym incydentem, takich jak zmiana klimatu lub zanieczyszczenia atmosferyczne. Skutek wystąpienia obu omawianych zdarzeń musi wiązać się ze zniszczeniem ponad 30% średniej rocznej produkcji danego rolnika wyliczonej na podstawie produkcji z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat wyliczonej na podstawie pięciu ubiegłych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej.

Na skutek prowadzonych analiz sytuacji w rolnictwie omawiane legalne definicje zostały wprowadzone do prawodawstwa unijnego na potrzeby realizacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obsza-

⁷ Wyjątek może stanowić pojawienie się rozległego ogniska całkowicie nowej choroby zwierząt.

⁸ Dz. U. C 204 z 1 lipca 2014 r.

⁹ Por. art. 2 pkt 1h i 1j rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487.

rów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005¹⁰. Prawodawca określił w art. 2 pkt 2 lit. k pojęcie klęski żywiołowej jako naturalnie występujące zdarzenie o charakterze biotycznym lub abiotycznym, które prowadzi do poważnych zakłóceń w systemach produkcji rolnej lub strukturach leśnych, powodując ostatecznie poważne szkody gospodarcze w sektorach rolnictwa lub leśnictwa. Natomiast do sytuacji kryzysowych zaliczył także nieprzewidziane zdarzenie o charakterze biotycznym lub abiotycznym, wywołane działalnością człowieka, czyli katastrofy, o ile prowadzą do poważnych zakłóceń w systemach produkcji rolnej lub strukturach leśnych, powodując ostatecznie poważne szkody gospodarcze w obu sektorach.

Na gruncie polskim pojęcie klęski żywiołowej zostało zdefiniowane w ustawie o stanie klęski żywiołowej¹¹. Na podstawie art. 3 pkt 1 ustawy przez klęskę żywiołową rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Definicja ta nie odnosi się bezpośrednio do produkcji rolnej. Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy określa katastrofę naturalną jako zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu.

Z kolei w ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, w art. 3 pkt 1 została sformułowana definicja sytuacji kryzysowej¹². Należy przez nią rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił

¹⁰ Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487.

¹¹ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

i środków. Z uwagi na kompetencyjny charakter ustawy, również i w tym przypadku nie odnosi się ona bezpośrednio do sytuacji w rolnictwie.

Pojęcie klęski żywiołowej pojawiło się przy okazji formułowania zasad ustalania wysokości podatku rolnego. Na podstawie art. 13c ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹³ w razie wystąpienia klęski żywiołowej, która spowodowała istotne szkody w budynkach, ziemiopłodach, inwentarzu żywym lub martwym albo w drzewostanie, przyznaje się podatnikom ulgi w podatku rolnym przez zaniechanie jego ustalania albo poboru w całości lub w części, w wysokości zależnej od rozmiarów strat spowodowanych klęską w gospodarstwie rolnym. W tym przypadku ustawodawca nie wskazuje przyczyny powstania klęski, a odnosi się jedynie do negatywnych skutków jej wystąpienia w postaci straty w majątku rolnika. Z kolei w wyroku WSA w Szczecinie z 14 listopada 2007 r. (I SA/Sz 176/07) za klęskę żywiołową, w rozumieniu wspomnianej ustawy, mogą zostać uznane zdarzenia, które stanowiłyby konsekwencje zjawisk przyrodniczych (klimatycznych) odbiegających od przeciętnej normy, a o wystąpieniu tej klęski nie przesądza wprowadzenie stanu klęski żywiołowej¹⁴.

Jak pokazuje praktyka, nie ma jednolitej legalnej definicji sytuacji kryzysowej w rolnictwie. Wynika to z faktu istnienia bardzo szerokiego zakresu czynników na nią oddziałujących o charakterze politycznym, ekonomicznym czy społecznym. Warto dodać, że jej uznanie na poziomie państwa członkowskiego determinuje przyznanie producentowi rolnemu pomocy w związku ze szkodą powstałą na skutek wystąpienia negatywnego zdarzenia. Dokonuje tego właściwy organ państwa członkowskiego, klasyfikując zaistniały stan jako klęskę żywiołową lub zdarzenie nadzwyczajne.

3. Właściwe zarządzanie kryzysowe i dobór odpowiednich instrumentów prawnych mają prowadzić do zapewnienia zrównoważonego i konkurencyjnego sektora rolnego w Unii Europejskiej¹⁵. Dlatego coraz większą rolę w kształtowaniu rozwoju obszarów wiejskich zaczynają odgrywać kierowane dla poszczególnych producentów (rolników lub ich grup) środki wsparcia.

¹³ Dz. U. 2013, poz. 1381.

¹⁴ Pisze na ten temat A. Suchoń, *Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8), s. 190; Lex/el, nr 478592.

¹⁵ Zob. M. B. Diaz-Caneja, C. G. Conte, F. J. G. Pinilla Stroblmair et al., *Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe – Executive Summary*, 2009, s. 10 i n.

Zgodnie z przyjętymi wytycznymi Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014-2020, przewidzianych zostało siedem różnych rodzajów środków wsparcia w ramach działania „Pomoc z tytułu wyrównania szkód w produkcji rolnej lub w środkach produkcji rolnej oraz w celu zapobiegania stratom”¹⁶. Do instrumentów zarządzania kryzysowego można odnieść dwa spośród nich, tj. „Pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi” oraz „Pomoc na naprawę szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne do klęski żywiołowej”.

Warunkiem uzyskania pierwszego wsparcia jest oczywiście formalne uznanie wydarzenia za klęskę żywiołową lub zdarzenie nadzwyczajne przez właściwy organ państwa członkowskiego. Szczególne kryteria w tym zakresie są ustanawiane na podstawie przepisów krajowych. Ponadto należy wykazać istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między klęską żywiołową lub zdarzeniem nadzwyczajnym a szkodami poniesionymi przez przedsiębiorstwo.

Do kosztów kwalifikowalnych do wsparcia należą koszty szkód poniesionych bezpośrednio w wyniku klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego, oszacowane przez organ publiczny, niezależnego rzeczoznawcę uznanego przez organ przyznający pomoc lub zakład ubezpieczeń. Mogą one obejmować zarówno szkody materialne dotyczące aktywów (takich jak budynki, urządzenia, maszyny, zapasy i środki produkcji), jak i utratę dochodów spowodowaną przez pełne lub częściowe zniszczenie produkcji rolnej i środków produkcji rolnej. Wysokość szkody oblicza się na poziomie poszczególnych beneficjentów. Może nim być rolnik lub grupa producentów lub organizacja, której to rolnik jest członkiem¹⁷.

Obliczanie szkód materialnych opiera się na kosztach naprawy lub wartości ekonomicznej aktywów przed klęską żywiołową lub zdarzeniem

¹⁶ Należą do nich: Pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi; Pomoc na naprawę szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne do klęski żywiołowej; Pomoc na pokrycie kosztów zapobiegania chorobom zwierząt i szkodnikom roślin i zwalczania ich oraz pomoc na wyrównanie strat spowodowanych chorobami zwierząt lub działaniem szkodników roślin; Pomoc dotycząca padłych zwierząt gospodarskich; Pomoc przeznaczona na naprawę szkód spowodowanych przez zwierzęta chronione; Pomoc na opłacenie składek ubezpieczeniowych oraz Pomoc na wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania.

¹⁷ Gdy pomoc wypłacana jest grupie producentów i organizacji, kwota pomocy nie przekracza kwoty pomocy, do jakiej kwalifikuje się dane przedsiębiorstwo.

nadzwyczajnym. Nie mogą one przekroczyć kosztów napraw lub spadku rzeczywistej wartości rynkowej spowodowanych przez klęskę żywiołową lub zdarzenie nadzwyczajne, tj. różnicy pomiędzy wartością majątku bezpośrednio przed i bezpośrednio po klęsce żywiołowej lub zdarzeniu nadzwyczajnym. Z kolei utratę dochodu szacuje się przez odjęcie iloczynu ilości produktów rolnych wyprodukowanych w roku klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego lub w każdym kolejnym roku, którego dotyczy pełne lub częściowe zniszczenie środków produkcji, i średniej ceny sprzedaży uzyskanej w danym roku od iloczynu średniej rocznej ilości produktów rolnych wyprodukowanych w okresie trzech lat przed wystąpieniem klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego, lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu lat przed wystąpieniem klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej, i uzyskanej średniej ceny sprzedaży¹⁸. Uzyskana kwota może zostać zwiększona o inne koszty poniesione przez beneficjenta z powodu klęski żywiołowej lub zdarzenia nadzwyczajnego. Jednocześnie musi ona zostać zmniejszona o wszelkie koszty nieponiesione z powodu zaistniałych stanów, które w innym przypadku zostałyby poniesione przez beneficjenta.

Komisja zakłada możliwość ustalenia innych niż wskazane metod obliczania szkód, pod warunkiem że będzie przekonana, iż są one reprezentatywne i nie zostały ustalone na podstawie rażąco zawyżonych wyników produkcji oraz nie powodują nadwyżki rekompensaty w przypadku jakiegokolwiek beneficjenta. Pomiar wielkości spowodowanych szkód może być dostosowany do szczególnych cech charakterystycznych każdego rodzaju produktu za pomocą wskaźników biologicznych (ilość utraczonej biomasy) lub wskaźników ekwiwalentu utraty produkcji ustalonych na szczeblu gospodarstwa, na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym, lub współczynników pogodowych (w tym wielkości opadów deszczu i temperatur) ustalonych na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym.

Omawiany program pomocy wprowadza się w ciągu trzech lat od daty zdarzenia, a pomoc musi zostać wypłacona w ciągu czterech lat od tej daty.

Jeżeli chodzi o drugą z proponowanych form wsparcia w ramach zarządzania kryzysowego, Komisja rozważy przyznanie pomocy na wyrów-

¹⁸ Do obliczenia rocznej produkcji rolnej można stosować wskaźniki, pod warunkiem że zastosowana metoda obliczeń umożliwia określenie realnych strat poszczególnych producentów w danym roku.

nanie szkód spowodowanych przez niekorzystne zjawiska klimatyczne porównywalne z klęskami żywiołowymi. Zasady jej przyznawania są takie same jak w przypadku poprzedniego wsparcia. Przy czym pomoc i wszelkie inne otrzymane płatności na wyrównanie strat, w tym płatności w ramach innych środków krajowych lub unijnych lub też polis ubezpieczeniowych z tytułu szkód objętych pomocą, są ograniczone do 80% kosztów kwalifikowalnych. Natomiast ulega ona zmniejszeniu o połowę, jeżeli rolnik nie wykupił polisy ubezpieczeniowej na co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującą zagrożenia związane z niekorzystnymi, statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie zjawiskami klimatycznymi, które są objęte zakresem ubezpieczeń.

4. „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych” jako instrument zarządzania kryzysowego nie jest nowy, był bowiem on już przewidziany w art. 48 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹⁹.

Obecnie na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 1305/2013 wsparcie w ramach omawianego działania obejmuje inwestycje w środki zapobiegawcze oraz inwestycje na odtwarzanie gruntów rolnych. Celem pierwszych jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, a drugich przywracanie zniszczonego potencjału produkcji rolnej w wyniku zaistnienia tych samych zdarzeń. Wsparcie inwestycji odtworzeniowych jest uzależnione od formalnego uznania przez właściwe organy publiczne państw członkowskich, że wystąpiła klęska żywiołowa i że klęska ta lub działania podjęte zgodnie z dyrektywą Rady 2000/29/WE²⁰ w celu zwalczania lub po-

¹⁹ Dz. Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1. Warunki i tryb przyznawania pomocy określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 września 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2013, poz. 877.

²⁰ Dyrektywa Rady 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przeciw wprowadzaniu do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przeciw ich rozpowszechnianiu się we Wspólnocie, Dz. Urz. L 169 z 10 lipca 2000 r., s. 1.

wstrzymania choroby roślin lub inwazji szkodników spowodowały zniszczenie co najmniej 30% odpowiedniego potencjału rolnego.

Wysokość projektowanego wsparcia w odniesieniu do operacji zapobiegawczych prowadzonych przez rolników indywidualnych nie może przenosić 80% kwalifikowalnych kosztów, a w przypadku operacji zapobiegawczych prowadzonych wspólnie przez więcej niż jednego beneficjenta – 100% kosztów kwalifikowanych. W operacjach służących przywróceniu potencjału produkcyjnego gruntów rolnych zniszczonego przez klęski żywiołowe i katastrofy również pomoc nie może być wyższa niż 100% kwalifikowalnych kosztów inwestycji (Załącznik nr II rozporządzenia nr 1305/2013). Udzielana na poziomie Unii Europejskiej pomoc nie wyklucza innych form wsparcia. Jednakże państwa członkowskie muszą zapewnić, by nie wystąpiła nadwyżka rekompensaty w wyniku połączenia omawianego działania oraz innych krajowych lub unijnych instrumentów wsparcia bądź prywatnych systemów ubezpieczeń.

Omawiane wsparcie obejmuje jedynie pomoc dla podejmowanych przez rolnika działań zapobiegawczych oraz restytucyjnych. Natomiast w ramach tego działania docelowo nie udziela się wsparcia z tytułu samej straty dochodu rolnika. Jego ochronie mają służyć instrumenty prawne przewidziane w art. 36 rozporządzenia 1305/2013, tj. ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin, tworzenie funduszy wspólnego inwestowania dotyczące niekorzystnych zjawisk klimatycznych, chorób zwierząt i roślin, inwazji szkodników i incydentów środowiskowych oraz wdrażanie narzędzi stabilizacji dochodu.

Wskazana w wytycznych, a wynikająca z art. 18 rozporządzenia EFRROW pomoc znalazła wyraz w zatwierdzonym przez Komisję Europejską w grudniu 2014 r. rodzimym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²¹. Warto dodać, że podstawą ustalania stanu klęski żywiołowej i jej negatywnych skutków w postaci szkód w produkcji jest wystąpienie jednego ze zdarzeń losowych wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 2-11a ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Należą do nich przymrozki wiosenne, ujemne skutki przezimowania, susza, powódź, deszcz nawalny, obsunięcia się ziemi, lawiny, grad, huragan oraz uderzenie pioruna.

5. Stosowane na unijnym rynku rolnym mechanizmy zarządzania ryzykiem są w ramach I filaru WPR, elementem tzw. siatki bezpieczeństwa,

²¹ Zob. <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020.html> (dostęp: 29.12.2014).

a polegają przede wszystkim na jego stabilizacji oraz zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia i ochrony producentów przed stratami²². Przybierają one określone formy w zależności od sektora. Instrumenty stosowane w organizacji rynków rolnych znaczenie się różnią w zależności od specyfiki każdego z nich. Zasady ich wdrażania zostały określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007²³.

Spośród wszystkich rynków rolnych jednym z najbardziej „wrażliwych” wydaje się rynek owoców i warzyw. Jego przedmiot obejmuje wytwarzanie i obrót produktami łatwo psującymi się i często nienadającymi się do długiego przechowywania. Dochodowość ich produkcji jest trudna do przewidzenia, gdyż nawet niewielkie nadwyżki mogą spowodować poważne zakłócenia na rynku. Z tego powodu prawodawca ustanowił środki zarządzania kryzysowego, które są włączane do programów operacyjnych państw członkowskich²⁴.

Dostępne w ramach organizacji omawianego rynku narzędzia są przeznaczone dla producentów zrzeszonych w organizacjach producentów owoców i warzyw. Ich celem jest ochrona dochodów w trakcie nagłych wahań cen na rynku. Organizacje te są – w myśl obowiązujących przepisów – podmiotami mającymi pełnić rolę stabilizującą na rynku, a działają w imieniu swoich członków.

Przewidziane w art. 33 ust. 3 rozporządzenia nr 1308/2013 instrumenty zarówno mają przeciwdziałać kryzysom, jak i ustalać zasady postępowania na wypadek ich pojawienia. Obejmują one m.in.: inwestycje umożliwiające skuteczniejsze zarządzanie ilościami wprowadzanymi do obrotu; promowanie i informowanie, z myślą o zapobieganiu bądź w okresie kryzysu; wsparcie na rzecz kosztów administracyjnych poniesionych na utworzenie funduszy wspólnego inwestowania, wycofywanie z rynku czy ubezpieczanie zbiorów.

Ponadto zgodnie z art. 37 pkt d rozporządzenia nr 1308/2013 w celu zapewnienia sprawnego, właściwie ukierunkowanego i zrównoważonego

²² Tak np. A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2(11), s. 165; por. A. Matthews, *Perspectives on Addressing Market Instability and Income Risk for Farmers*, IIS Discussion Paper No. 342, Dublin, April 2010, s. 22 i n.

²³ Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 671.

²⁴ Tak pkt 37 preambuły do rozporządzenia nr 1308/2013.

wykorzystania wsparcia na rzecz organizacji producentów i ich zrzeszeń w sektorze owoców i warzyw Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 227 aktów delegowanych. Ustanawiają one normy prawne dotyczące środków zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Ich przedmiot może dotyczyć np.: umożliwienia państwu członkowskiemu niestosowania co najmniej jednego ze środków zapobiegania omawianym sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego, maksymalnego poziomu wsparcia z tytułu wycofywania z rynku, ubezpieczania zbiorów, funduszy wspólnego inwestowania itd.

Przykładem może być wydane we wrześniu 2014 r. delegowane rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2014 ustanawiające dalsze tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia producentów niektórych owoców i warzyw²⁵. Przewiduje ono, na podstawie art. 1, przeprowadzanie w pierwszym półroczu 2015 r. kolejnych operacji wycofania z rynku niektórych owoców i warzyw. Jego bezpośrednim efektem ma być złagodzenie skutków sytuacji kryzysowej w tym sektorze związanej z nałożeniem przez Federację Rosyjską zakazu przywozu owoców i warzyw pochodzących m.in. z państw Unii Europejskiej.

W celu wsparcia rolnictwa w przypadku poważnych kryzysów mających wpływ na produkcję rolną lub dystrybucję produktów rolnych prawodawca ustanowił także na mocy art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 tzw. rezerwy kryzysową²⁶. Jest ona określana na początku każdego roku, a wiąże się ze zmniejszeniem płatności bezpośrednich za pomocą mechanizmu dyscypliny finansowej²⁷. Jej środki są uruchamiane również na podstawie art. 226 rozporządzenia nr 1308/2013. W tym przypadku Komisja Europejska ma możliwość podjęcia nadzwyczajnych narzędzi na wypadek zakłóceń na rynku. Mogą one być wywołane np. zakłóceniami powodowanymi wahaniami cen lub innymi wydarzeniami, chorobami zwierząt oraz utratą zaufania konsumentów wynikającą z istnienia zagrożeń dla zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt lub roślin itp. Rezerwa na wypadek kryzysu może być uruchomiona dopiero po wykorzystaniu limitu wydatków na interwencję na danym rynku rolnym.

²⁵ Dz. Urz. L 284 z 30 września 2014 r., s. 22.

²⁶ Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 549.

²⁷ Zob. art. 26 rozporządzenia nr 1306/2013.

6. Problematyka zarządzania kryzysowego w rolnictwie jest bardzo złożona. Składa się na nią szerokie spektrum działań podejmowanych przez producenta rolnego, które mogą być narażone na ryzyko, oraz wielość uczestników rynku. Z tego powodu nie można mówić o jednolitym systemie bezpieczeństwa, ukształtowanym dzięki sformułowanym przez prowadzącą instrumentom prawnym i ekonomicznym.

Zarządzanie kryzysowe jest zawsze wielostopniowe²⁸. Przede wszystkim najważniejszym jego etapem wydaje się – o ile jest to możliwe – podjęcie działań mających na celu zapobieżenie pojawienia się niepożądanego zjawiska w przyszłości. Obejmuje ono w szczególności działania i przedsięwzięcia związane z identyfikacją zagrożeń, prognozowaniem możliwości ich wystąpienia czy określaniem rodzaju i zakresu działań zapobiegających zagrożeniom. Tu ogromną rolę mogą odgrywać właściwie sformułowane normy prawne. Ich zadaniem powinno być zachęcanie producentów rolnych do podejmowania odpowiednich decyzji produkcyjnych oraz dokonywania wyboru środków niwelujących potencjalne szkody – np. zawierania umowy ubezpieczenia. Jest to jednocześnie element kolejnego etapu zarządzania, czyli przygotowanie, na które składa się m.in. opracowanie zasad postępowania w przypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej. Chodzi o to, by jej negatywne skutki były jak najmniejsze. Również i w tym przypadku konieczne jest, by zasady dotyczące zarówno szacowania szkód, jak i wspierania dotkniętych sytuacją kryzysową producentów rolnych były spójne.

Należy podkreślić, że ryzyko i zagrożenia występujące w rolnictwie mogą mieć różny zakres. W szczególności mogą się one pojawiać globalnie, obejmując wszystkie gospodarstwa rolne jednocześnie. Dlatego uczestnicy rynku powinni mieć do wyboru pewną kombinację instrumentów prawno-ekonomicznych, które będą korelowały z występującymi w danym regionie warunkami i typem najbardziej prawdopodobnego ryzyka. Po stronie państwa leży obowiązek sformułowania katalogu działań prowadzących do zabezpieczania przed sytuacjami kryzysowymi lub do łagodzenia skutków kryzysów. Uzasadnione jest utrzymanie, a w niektórych przypadkach rozszerzenie instrumentów nadzwyczajnych środków wsparcia²⁹. Otóż tylko właściwe zarządzanie ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych przyczynia się do zapewnienia ekonomicznego rozwoju gospodarstw rolnych.

²⁸ Pisze na ten temat E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, 2009, s. 15 <http://www.uwm.edu.pl/mkzk/download/wprowadzenie.pdf> (dostęp: 3.12.2014).

²⁹ Zob. *Analiza wybranych tematów przedstawionych w komunikacie Komisji Europejskiej. Preparing for the „Health Check” of the CAP reform*, Warszawa 2008, s. 19 i n.

LEGAL INSTRUMENTS OF CRISES MANAGEMENT IN AGRICULTURE

Summary

The paper analyses measures implemented at the EU level that aim to ensure proper crisis management in agriculture. It is postulated that a combination of certain legal and economic instruments should be available to market participants to allow them to adequately manage risks or mitigate effects of crises depending on the situation and circumstances of a given region. States should be obliged to formulate a catalogue of actions and measures to be taken in crisis situations, including extraordinary measures that should also be allowable when need be, to mitigate potential consequences of agricultural crises.

STRUMENTI GIURIDICI DI GESTIONE DELLE CRISI IN AGRICOLTURA

Riassunto

L'articolo costituisce un tentativo di analizzare le misure attuate a livello dell'UE in materia di gestione delle crisi in agricoltura. A parere dell'autrice i partecipanti al mercato dovrebbero poter scegliere una combinazione di strumenti giuridici ed economici correlati con le condizioni e il tipo di rischio più probabile riscontrato in una data regione. A carico dello Stato si trova l'obbligo di formulare un catalogo di azioni volte alla protezione contro le emergenze e a mitigare gli effetti delle crisi. È ragionevole mantenere e in alcuni casi estendere gli strumenti eccezionali di sostegno. Solo un'adeguata gestione dei rischi e delle emergenze contribuisce a garantire lo sviluppo economico delle aziende agricole.

DAMIAN PUŚLECKI

Zakres ochrony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników

1. Podstawowym wyznacznikiem, który decyduje o zakresie ochrony osób pracujących w rolnictwie przed utratą zdolności do zarabkowania, jest przewidziany przez prawo katalog podmiotów podlegających przede wszystkim obowiązkowo ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu, macierzyńskiemu i emerytalno-rentowemu. Ze względu na istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych pożądane jest, by ubezpieczenie to obejmowało swoim zakresem podmioty faktycznie pracujące w rolnictwie i przyznawało prawo do świadczeń we wszystkich sytuacjach grożących utratą zdolności do pracy. Prowadzona działalność rolnicza lub pomoc przy jej wykonywaniu stanowi tu bowiem podstawę podlegania ubezpieczeniu. Rolnicze ubezpieczenia społeczne są wyrazem solidaryzmu społecznego¹. Solidaryzm był podstawą ubezpieczeń społecznych indywidualnych producentów rolnych. Do 1977 r.² pozbawieni byli oni w ogóle ochrony w tej materii.

Rolnicy niejednokrotnie ze względu na duże ryzyko związane z wykonywaniem działalności rolniczej podejmują się prowadzenia dodatkowej, pozarolniczej działalności gospodarczej. Stają się wówczas dwuzawodowcami, rolnikami-przedsiębiorcami³. Kolejność użytych terminów

¹ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, z. 4, s. 105 i n.

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

³ Chodzi tu o swoistą kategorię rolnika-przedsiębiorcy, którą niejako stworzył sam ustawodawca, konstruując art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nie wprowadził jednak definicji legalnej takiego podmiotu.

nie jest tu przypadkowa, gdyż chodzi o takich rolników, którzy dla wsparcia dochodów z działalności rolniczej podejmują się prowadzenia działalności gospodarczej. Warto zauważyć, że działalność ta wcale nie musi być powiązana z prowadzoną pierwotnie działalnością rolniczą. Obecnie liczba podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, którzy jednocześnie prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, obejmuje blisko 84 tys. osób⁴.

Wyznaczenie granicy pomiędzy rolnikiem a przedsiębiorcą rodziło w przeszłości wiele problemów, które próbowano rozwiązać w drodze normatywnej. Rozstrzygnięcia wymagała przede wszystkim kwestia oceny, czy są to nadal rolnicy, którzy obowiązkowo podlegają ubezpieczeniu społecznemu w KRUS, czy może już przedsiębiorcy, których należy objąć powszechnym ubezpieczeniem społecznym. Problem starały się rozwiązać kolejne nowelizacje ustawy ubezpieczeniowej. Nie dało się przy tym uniknąć ogromnych kontrowersji i niekonstytucyjności wprowadzanych rozwiązań.

Celem niniejszego opracowania jest określenie zakresu ochrony przysługującej rolnikom-przedsiębiorcom w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników⁵. Należy zatem przeanalizować zakres podmiotowy tego ubezpieczenia, zakres przedmiotowy oraz katalog świadczeń przewidziany dla przyszłych beneficjentów przez pryzmat przedmiotu ochrony ubezpieczeń społecznych. Przedstawiony powyżej cel warto skonkretyzować za pomocą pytań bardziej szczegółowych. W pierwszej kolejności należy zastanowić się, dlaczego i na jakich zasadach rolnicy-przedsiębiorcy podlegają dziś ubezpieczeniu społecznemu w KRUS. Ze względu na istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych nie mniej istotne jest rozstrzygnięcie problemu, czy dwuzawodowcy mogą podlegać w pełnym zakresie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu. Wskazanych zagadnień nie sposób

⁴ Dokładnie wg danych za III kwartał 2014 to 83 926 osób. Dane uzyskane z Centrali KRUS w Warszawie.

⁵ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1403 ze zm. (dalej jako: „ustawa ubezpieczeniowa” lub „u.s.r.”). Należy zaznaczyć, że od 6 marca 2014 r. trwają w Sejmie prace nad rządowym projektem nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw w tym ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Prace dotyczą rozszerzenia kręgu podmiotów podlegających obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz kwestii kumulacji tytułów podlegania ubezpieczeniu społecznemu. W szczególności chodzi o przypadki wykonywania przez rolników pracy na podstawie umowy zlecenia, które dziś skutkują wyłączeniem takiego podmiotu z KRUS. Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 2242, www.sejm.gov.pl.

rozwiązać bez przedstawienia kwestii historycznych, które wywarły ogromny wpływ na ewolucję i obecną formę omawianej instytucji.

2. Dla określenia zakresu podmiotowego niniejszego opracowania istotne jest przede wszystkim pojęcie „rolnik”. Z uwagi na swoistość pracy wykonywanej w rolnictwie i szczególną kategorię podmiotu ubezpieczonego konieczne było stworzenie definicji ustawowej. Pojęcie rolnika na przestrzeni lat przeszło pewną ewolucję⁶.

Aktualna definicja określona została art. 6 pkt 1 ustawy⁷. Rolnikiem jest pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Warto podkreślić, że nie jest tu istotny tytuł własności nieruchomości, lecz fakt, by prowadzona działalność miała związek z gospodarstwem⁸.

Pojęcie „działalność rolnicza” określa art. 6 pkt 3 ustawy, w myśl którego jest to działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Należy jednak podkreślić, że – zgodnie z poglądem R. Budzinowskiego – w prawie polskim pojęcie działalności rolniczej jest ujmowane zbyt wąsko, gdyż nie obejmuje czynności mieszczących się w fazie poprodukcyjnej. Funkcjonowanie rolnictwa w ramach gospodarki rynkowej wymusza szersze ujmowanie tego pojęcia przez objęcie jego zakresem także działalności zmierzającej do obróbki i sprzedaży wytworzonych produktów⁹.

Aktualnie ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega z mocy ustawy rolnik, którego gospodarstwo obejmuje

⁶ Zob. dekret z 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym, Dz. U. 1959, Nr 14, poz. 78 ze zm., oraz art. 75 ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 32, poz. 140; ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 206 ze zm., a także pierwotny tekst ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991, Nr 7, poz. 24.

⁷ Zob. art. 6 pkt 1 ustawy ubezpieczeniowej.

⁸ Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 125 i n.

⁹ Tak R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, w: idem (red.), *Prawo i administracja*, t. 2, Piła 2003, s. 167.

obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny¹⁰. Przyjęte rozwiązanie pozwala objąć ubezpieczeniem osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej enumeratywnie wymienione w załączniku do ustawy i o określonym ilościowo rozmiarze produkcji¹¹. Warunkiem koniecznym objęcia ubezpieczeniem jest przedłożenie przez osobę rozpoczynającą prowadzenie działu specjalnego zaświadczenia organu podatkowego o rodzaju i rozmiarach prowadzonej produkcji oraz o wysokości zadeklarowanego dochodu z tego tytułu. Warto nadmienić, że rolnicy, którzy podlegają ubezpieczeniu i prowadzą działy specjalne produkcji rolnej mają obowiązek przedkładać Kasie takie zaświadczenie corocznie. Potrzeba ochrony osób prowadzących działy specjalne nie powinna więc budzić większych wątpliwości, wszak opiera się na uprawie roślin i hodowli zwierząt, a więc jest to niewątpliwie działalność rolnicza.

Niejednokrotnie w celu poprawy sytuacji ekonomicznej osoby prowadzące gospodarstwa rolne decydują się na podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej. Możliwość wyboru rolniczego lub powszechnego ubezpieczenia społecznego dla rolników-przedsiębiorców została wprowadzona po raz pierwszy we wrześniu 1996 r.¹² Rolnik lub domownik, który co najmniej rok podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu i podjął pozarolniczą działalność gospodarczą, nadal objęty był z mocy prawa ubezpieczeniem w KRUS. Osoby te mogły jednak podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu wówczas, gdy złożyły w Kasie odpowiednie oświadczenie¹³.

Zmiany w tej materii wprowadzone zostały 2 maja 2004 r.¹⁴ Rolnicy-przedsiębiorcy chcący pozostać w KRUS zostali zobowiązani do opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie społeczne w pełnym zakresie, tzn.: na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie i emerytalno-rentowe. Można stwierdzić, że wskazanym zabiegiem ustawodawca

¹⁰ Art. 7 ust. 1 ustawy ubezpieczeniowej oraz załącznik do ustawy o u.s.r. – tabela przedstawiająca rodzaje działalności rolniczej uznawane za działy specjalne rolnictwa w Polsce.

¹¹ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z 31 września 2014 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej, Dz. U. 2014, poz. 1558.

¹² Ustawa z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. Nr 124, poz. 585.

¹³ Zob. art. 5a ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

¹⁴ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004, Nr 91, poz. 873 (dalej jako: ustawa nowelizacyjna z 2004 r.).

nałożył na rolników-przedsiębiorców suplementarny obowiązek ubezpieczenia społecznego¹⁵.

W gruncie rzeczy jednak wskazana konstrukcja miała zniwelować uprzywilejowanie rolników-przedsiębiorców w stosunku do rolników i ubezpieczonych przedsiębiorców w systemie powszechnym¹⁶. Jednocześnie nowelizacja wykluczyła z KRUS rolników prowadzących dodatkowo działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych oraz osoby, których kwota podatku dochodowego za poprzedni rok przekroczyła kwotę 2528 zł¹⁷.

Celem reformy była racjonalizacja zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników. Ustawodawca dążył do uszczelnienia systemu przez ograniczenie dostępności do niego osób, dla których działalność rolnicza i praca w gospodarstwie rolnym nie stanowi jedyne czy głównego źródła utrzymania. W związku z tym rolnikom prowadzącym równoległe działalność rolniczą i gospodarczą ograniczona została możliwość wyboru pomiędzy ubezpieczeniem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹⁸.

Warto zauważyć, że w czerwcu 2004 r. ponad 125 tys. rolników¹⁹ prowadziło działalność poza rolnictwem. Po wprowadzeniu wspomnianych zmian z grupy tej wyłączono ok. 60 tys. rolników, w tym ponad 27 tys. z powodu np. opodatkowania podatkiem dochodowym na zasadach ogólnych. Niemal 30 tys. rolników zdecydowało się zlikwidować pozarolniczą działalność gospodarczą, aby nie przechodzić z KRUS do ZUS.

Nowelizując ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawodawca przyjął, że pozarolnicza działalność osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, powinna osiągać niewielkie rozmiary i mieć jedynie charakter wspomagający dochód. Uznał więc, że działalność gospodarcza spełnia powyższe warunki, jeżeli opodatkowana jest zryczałtowanym podatkiem dochodowym. W praktyce okazało się jednak, że opodatkowanie działalności na zasadach ogólnych nie zawsze wynika

¹⁵ Szerzej D. Puślecki, *Podleganie ubezpieczeniu rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą*, Zeszyty Naukowe SERiA, Kraków 2007, z. 2, s. 311-317.

¹⁶ Do 2004 r. rolnicy-przedsiębiorcy nie ponosili z tytułu uprzywilejowania ubezpieczenia w KRUS żadnych dodatkowych ciężarów.

¹⁷ Granicę za 2004 r. stanowiła kwota 2528 zł, a za 2014 r. wynosi obecnie 3166 zł – Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 lipca 2014 r. w sprawie rocznej kwoty granicznej, M.P. 2014, poz. 215.

¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1489/IV, www.sejm.gov.pl.

¹⁹ Dane Ministerstwa Polityki Społecznej.

z jej rozmiarów, lecz często decyduje o tym jej charakter lub wymagania nałożone innymi przepisami. O marginalnym rozmiarze działalności gospodarczej realnie może świadczyć głównie wysokość uzyskiwanych dochodów.

Wprowadzona regulacja nie tylko dyskryminowała podmioty gospodarcze ze względu na formę opodatkowania, lecz prowadziła do naruszenia swobody działalności gospodarczej i podważała zaufanie do stanowionego prawa²⁰. Wywołała także ogromne niezadowolenie w środowisku rolniczym. Nowelizacja omawianych rozwiązań była więc nieunikniona.

Zmiany do art. 5a, wprowadzone ustawą z 1 lipca 2005 r.²¹, na nowo określiły zasady, według których osoby prowadzące jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą mogły podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników. Warto tutaj wskazać, że wspomniana powyżej ustawa zmieniła istotnie definicję pozarolniczej działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 5a ust. 10 za pozarolniczą działalność gospodarczą uważa się działalność gospodarczą prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu:

1) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,

2) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych²².

Dla pozostania w KRUS forma opodatkowania dodatkowej działalności przestała już mieć znaczenie. Wspomniana powyżej ustawa dała możliwość przywrócenia do ubezpieczenia społecznego: rolników i domowników, którzy zostali z niego wyłączeni z dniem 1 października 2004 r., z uwagi na formę opodatkowania działalności gospodarczej, a także rolników i domowników, którzy po 1 maja 2004 r. podjęli prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracę przy prowadzeniu takiej działalności, spełniając warunek 3-letniego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, a zostali wyłączeni z ubezpieczenia, gdyż podjęta działalność była opodatkowana „na zasadach ogólnych”. Przywrócenie do ubezpieczenia następowało na wniosek, a najistotniejszym warunkiem

²⁰ Zob. Pisemne stanowisko Marszałka Sejmu z 9 marca 2006 r. o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi przepisami Konstytucji, niepubl.

²¹ Ustawa z 1 lipca 2005 r. zmieniająca ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 150, poz. 1248.

²² Szerzej D. Puślecki, *Podleganie...*, s. 315.

była tu określona maksymalna wysokość należnego podatku dochodowego od pozarolniczej działalności gospodarczej. Granicę za 2004 r. wyznaczyła kwota 2528 zł, za 2005 – 2604 zł²³.

Warto podkreślić, że w sprawie wyłączenia rolników-przedsiębiorców z ubezpieczenia w KRUS dwukrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 13 marca 2006 r.²⁴ Trybunał stwierdził, że przepisy art. 5 ust. 2 ustawy z 2 kwietnia 2004 r. w zakresie, w którym ze względu na formę opodatkowania pozarolniczej działalności wyłączał rolników i domowników z ubezpieczenia w KRUS, jest niezgodny z art. 2 i 32 Konstytucji. Choć znowelizowane w 2005 r. przepisy pozwalały rolnikom-przedsiębiorcom na przywrócenie (na ich wniosek) do ubezpieczenia rolniczego, to w sądach nadal toczyły się sprawy wywołane przepisami z kwietnia 2004 r.

Trybunał wskazał, że przyjęte w ustawie z 1 lipca 2005 r. rozwiązania, chociaż przewidywały możliwość przywrócenia prawa do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników, to odnosiły się do okresu po wejściu w życie ustawy z 1 lipca 2005 r.²⁵ Zgodnie z tą regulacją rolnik lub domownik spełniający określone warunki został objęty ubezpieczeniem z pierwszym dniem kwartału następującego po kwartale, w którym złożył wniosek o przywrócenie do ubezpieczenia²⁶. Kryterium formy opodatkowania działalności gospodarczej nie mogło jednak – zdaniem TK – przesądzać o tym, czy działalność gospodarcza jest głównym zajęciem, czy jedynie uzupełnieniem dochodów z gospodarstwa. Świadczy o tym wysokość uzyskanego dochodu.

Natomiast w wyroku z 18 lipca 2006 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł²⁷, że przepis art. 5a ust. 6 ustawy ubezpieczeniowej, który wyłączył z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego w KRUS rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą od 1 października 2004 r. ze względu na formę opodatkowania tej działalności i wysokość należnego z niej podatku za 2003 r., był niezgodny z art. 2 Konstytucji. Niezgodność tych regulacji wynikała z braku precyzyjnych przepisów przejściowych w ustawie nowelizującej z 2 kwietnia 2004 r., które określałyby

²³ Zgodnie z corocznym obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi publikowanym w „Monitorze Polskim”.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2006 r., P 8/05, Dz. U. Nr 46, poz. 335.

²⁵ Ustawa weszła w życie 24 sierpnia 2005 r.

²⁶ Zob. art. 5a ust. 4 dodany do ustawy nowelizującej z lipca 2005 r.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2006 r., P 6/05, Dz. U. Nr 134, poz. 947.

sytuację osób podlegających ubezpieczeniu w KRUS w 2004 r. oraz z uwagi na zbyt krótki okres dostosowawczy (jednodniowa *vacatio legis*).

Artykuł 5a ustawy z kwietnia 2004 r. ustanawiał w trakcie roku podatkowego zasady, które dla osiągnięcia przewidzianego w przepisie skutku (wyboru ubezpieczenia) musiały zaistnieć przed wejściem w życie nowelizacji. Takie rozwiązanie w istocie sprzeniewierza się podstawowej zasadzie państwa prawa, stanowiącej, że prawo nie działa wstecz. Przywołany przepis wprowadzony został zatem z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Ustawodawca w sposób zaskakujący ukształtował zatem sytuację części ubezpieczonych, pozbawiając ich możliwości realizacji przysługujących wcześniej praw. Wejście w życie kwestionowanego przepisu po upływie miesiąca od chwili ogłoszenia ustawy, a w praktyce dzień od jej ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” i w trakcie roku podatkowego oznaczało naruszenie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis* – jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Wyłączną podstawą do przywrócenia ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego był wniosek rolnika lub domownika, który został wyłączony z ubezpieczenia społecznego w KRUS od 1 października 2004 r. Możliwość jego złożenia miały osoby, w stosunku do których przyczyną wyłączenia z ubezpieczenia rolniczego było przekroczenie granicznej kwoty podatku bądź inna niż ryczałt forma opodatkowania prowadzonej działalności gospodarczej lub niezłożenie zaświadczenia o formie rozliczenia podatku z urzędem skarbowym i wysokości podatku w terminie do 30 września 2004 r.

Przedstawione powyżej kwestie prowadzą do następującego wniosku. Zmiany wprowadzone do ustawy ubezpieczeniowej w kwestii podlegania w KRUS ubezpieczeniu rolników-przedsiębiorców przeprowadzone zostały zbyt pośpiesznie i z pominięciem zasad obowiązujących w państwie prawa. Powyższy przykład nieroztropności ustawodawcy spowodował w praktyce wiele perturbacji, nie rozstrzygając przy tym najistotniejszych problemów związanych z ochroną rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w rolniczym ubezpieczeniu społecznym.

W świetle powyższych rozważań należy wskazać, że zakres podmiotowy niniejszego opracowania obejmuje rolników oraz domowników, którzy rozpoczną prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej bez względu na formę jej opodatkowania, a którzy prowadząc działalność rolniczą w gospodarstwie o powierzchni ponad 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny produkcji rolnej, podlegają z tego tytułu ustawowo ubez-

pieczeniu społecznemu rolników przez co najmniej 3 lata. Warunkiem jest dostarczenie do KRUS – w terminie 14 dni od rozpoczęcia działalności gospodarczej – oświadczenia o chęci kontynuowania ubezpieczenia społecznego rolników. Każdy ubezpieczony w Kasie prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą zobowiązany jest w terminie do 31 maja każdego roku złożyć w KRUS zaświadczenie urzędu skarbowego o kwocie należnego za poprzedni rok podatkowy podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej²⁸. Powyższe zasady mają również zastosowanie w zakresie podlegania ubezpieczeniu osób współpracujących przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej, zmieniających rodzaj lub przedmiot działalności lub wznowiających zawieszoną działalność.

Za pozarolniczą działalność gospodarczą rolnika uważa się pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu: w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁹.

Szczegółowa analiza art. 5a ustawy ubezpieczeniowej pozwala zauważyć, że ustawodawca nie ustanowił tu możliwości wyboru dla rolnika dwuzawodowca ubezpieczenia społecznego w KRUS lub ZUS. Użyte w rozważanym artykule sformułowanie „podlega nadal temu ubezpieczeniu” wskazuje na obowiązkowe podleganie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu pewnej grupy rolników-przedsiębiorców. Nie można jednak zapomnieć, że jest to rozwiązanie o charakterze preferencyjnym.

Niewątpliwie o tytule podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników decydować powinna przynależność do określonego zawodu (tu rolniczego) i prowadzenie charakterystycznej dla niego działalności – w tym przypadku rolniczej. Pozostawanie pod pewnymi warunkami ubezpieczeniu w KRUS rolników, którzy prowadzą niejednokrotnie dodatkową i wspomagającą działalność gospodarczą, nie powinno zatem budzić wątpliwości. Wszak to nadal podmioty posiadające status rolnika i produkcja rolna stanowią tu będzie główny przedmiot działalności.

²⁸ Zob. art. 5a ustawy ubezpieczeniowej. Obecnie kwota za 2014 rok wynosi 3166 zł, M. P. 2014, poz. 215.

²⁹ Zob. art. 10 ustawy ubezpieczeniowej.

Należy w tym miejscu jednocześnie podkreślić występujące od lat problemy zakresu podmiotowego ustawy ubezpieczeniowej. Wykraczają one jednak poza problematykę tego opracowania. Wątpliwości rodzi nie tylko wskazany w definicji fakt posiadania gospodarstwa, który *de facto* decyduje o objęciu ubezpieczeniem, lecz także nieprecyzyjne określenie pojęć: gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej. Powoduje to nie tylko trudności przy określaniu statusu rolnika, ale także skutkuje zjawiskiem podlegania ubezpieczeniu w KRUS tzw. fikcyjnych rolników³⁰.

3. Przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia społecznego jest zdolność do zdobywania własną pracą środków utrzymania. Konstrukcja pozwalająca nadal obejmować ustawowo ubezpieczeniem rolników prowadzących dodatkową działalność gospodarczą również powinna uwzględniać przedmiot ochrony ubezpieczeń społecznych. Wydawać by się mogło, że wyrazem tego była wprowadzona w 2004 r. zasada konieczności opłacania podwójnej składki dla dwuzawodowców ubezpieczonych w KRUS.

Nic bardziej mylnego. Pomimo uiszczania podwójnej składki podmioty te nigdy nie były objęte ochroną od wypadków przy pracy z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, z tytułu chorób zawodowych i nie otrzymywały również wyższej renty czy emerytury. Podwójna konstrukcja wymiaru składki powodowała, że rolnik-przedsiębiorca niejednokrotnie był przekonany o przysługującej mu ochronie ubezpieczeniowej. Wskazany powyżej problem kilkakrotnie był poruszany w publikacjach autora³¹. Kwestia ta została również zauważona w artykułach wydawanych przez KRUS³².

Ustawodawca pomimo możliwości pozostawiania pod określonymi warunkami rozważanych podmiotów w KRUS, nie wprowadził w definicji wypadku przy pracy odpowiednich zmian pozwalających objąć ich ochroną ubezpieczeniową od zdarzeń wypadkowych w działalności gospodarczej. Omawiane rozwiązania miały głównie na celu nieodprowadza-

³⁰ Szerzej D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 251-261.

³¹ Pierwszy raz w 2007 r. D. Puślecki, *Podleganie...*, s. 316; idem, *Spoleczne rolnicze ubezpieczenie wypadkowe – próba oceny*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 35-51.

³² Zob. np. W. Jaskuła, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2006*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2007, nr 31; idem, *Kuriozalne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 34; idem, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – postulaty de lege ferenda*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 77 i n.

nie składek przez rolników do ZUS i wspieranie drobnej przedsiębiorczości. Przy uwzględnieniu tylko i wyłącznie powyżej przedstawionych założeń, nie wydaje się jednak słuszne wprowadzenie takiej konstrukcji do ubezpieczeń społecznych. Zabiegu takiego należałoby dokonać w odrębnym akcie prawnym i przy zastosowaniu odmiennych mechanizmów. W świetle wspomnianych uregulowań rolnik-przedsiębiorca płacił quasi-podatek do KRUS z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Choć między KRUS a rolnikiem-przedsiębiorcą istniał stosunek podlegania ubezpieczeniu to ubezpieczony objęty był ochroną ubezpieczeniową tylko z tytułu prowadzonej działalności rolniczej. Była to konstrukcja niezgodna z istotą, funkcją gwarancyjną i kompensacyjną ubezpieczeń społecznych³³.

Przez blisko 5 lat, gdyż do czasu nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej w 2009 r.³⁴, istniał w polskim ustawodawstwie swoisty paradoks. Rolnik pomimo opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie społeczne, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą i ubezpieczony w Kasie, nie miał z tego tytułu prawa do świadczeń. Nie podlegał ochronie od wypadków przy pracy, ochronie przed chorobami zawodowymi ani nie otrzymał wyższej renty czy emerytury. Warto zaznaczyć, że zarówno ustawa ubezpieczeniowa, jak i sam wniosek o objęcie ubezpieczeniem nie zawierały informacji o braku ochrony ubezpieczeniowej.

Nie bez znaczenia jest tu fakt, że rolnicze ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe oraz macierzyńskie jest realizowane w ramach systemu ubezpieczenia społecznego, opiera się na koncepcji solidarystycznej, idei samopomocy społecznej, charakteryzuje się przymusem podlegania i jest w zasadzie samofinansujące się. Samofinansowanie przez rolników świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych przesądza o kuriozalności omawianych rozwiązań w odniesieniu do podmiotów opłacających składki w podwójnej wysokości. Trudno tu doszukiwać się usprawiedliwienia takiej konstrukcji w odniesieniu do zasad wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego. Nie można bowiem mówić o wzajemnym solidaryzmie w przypadku rolników-przedsiębiorców jako szczególnego podzbioru w grupie ubezpieczonych z powodu braku przyznanej ochrony ubezpieczeniowej w odniesieniu do wykonywania drugiego za-

³³ Wątpliwości rodziła także konstytucyjność takiego rozwiązania.

³⁴ Znowelizowany art. 8 ustawy – skreślenie wymogu opłacania dwukrotności składki – ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009, Nr 79, poz. 667.

wodu. Taki solidaryzm będzie występował jednak w odniesieniu do wszystkich rolników ubezpieczonych w KRUS.

Powyższy problem został zauważony przez prawodawcę i w 2009 r. w rządowym projekcie o zmianie ustawy ubezpieczeniowej zaproponowano rewizję tego rozwiązania³⁵. Ubolewać jednak należy, że reforma polegała na usunięciu zapisu o opłacaniu podwójnej składki, a nie przewidywała rozciągnięcia ochrony ubezpieczeniowej. Co ciekawe, na uwagę zasługuje uzasadnienie wprowadzonych zmian – wyeliminowanie postaw roszczeniowych ze strony rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z tytułu świadczenia odszkodowawczego za wypadek przy pracy związanej z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Osobom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu rolników, które prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, przysługują wyłącznie świadczenia związane z ryzykiem prowadzenia działalności rolniczej³⁶.

Warto zauważyć, że w przypadku powstania uszczerbku w wyniku wypadku, także przy prowadzonej działalności gospodarczej w stopniu uniemożliwiającym pracę, brak aktywności zawodowej często dotyczy zarówno prowadzonej przez rolnika pozarolniczej działalności gospodarczej, jak i działalności rolniczej. Nałożenie obowiązku opłacania składki na ubezpieczenie społeczne dla rolników-przedsiębiorców w podwójnej wysokości nie miało pełnić żadnych innych funkcji poza fiskalnymi. Zdaniem W. Jaskuły pozostawienie podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, z jednoczesnym umożliwieniem korzystania ze świadczeń z tytułu prowadzenia tej działalności, zyskałoby większą akceptację społeczną niż przyjęta konstrukcja zmierzająca do „wyeliminowania postaw roszczeniowych” w systemie opłacania składki dla rolników-przedsiębiorców³⁷.

Likwidacja obowiązku opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe oraz macierzyńskie i pozostawienie jej tylko na gruncie ubezpieczenia emerytalno-rentowego nie rozwiązała problemu ochrony ubezpieczeniowej od wypadku przy pracy i chorób zawodowych osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

³⁵ Opinia merytoryczna i prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Druk sejmowy nr 1185 z 20.10. 2008 r.), www.sejm.gov.pl.

³⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Druk sejmowy nr 1185/VI), www.sejm.gov.pl.

³⁷ W. Jaskuła, *W sprawie świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej dla rolnika-przedsiębiorcy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2014, z. 1, s. 103.

4. Powstaje zatem pytanie, jaki zakres ochrony przyznany został obecnie rolnikom-przedsiębiorcom w ustawie ubezpieczeniowej. Aby udzielić na nie odpowiedzi, należy przeanalizować aktualną konstrukcję podlegania ubezpieczeniu tych podmiotów w KRUS.

Ubezpieczeniom społecznym w systemie powszechnym obowiązkowo podlegają w Polsce przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą na własny rachunek. Obowiązkowo podlegają ubezpieczeniom społecznym także rolnicy, z tym że w systemie rolniczym. Tak jak to wyżej zostało wykazane, na zasadach preferencyjnych rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu, jako swoista kategoria podmiotu, podlegają także z mocy prawa w KRUS rolnicy-przedsiębiorcy zgodnie z art. 5a ustawy ubezpieczeniowej. Obecnie z tego tytułu zobowiązani są odprowadzać składkę w podwójnej wysokości na ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Nie można zatem stwierdzić, że rolnicy wykonujący dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą nie podlegają w tym zakresie ubezpieczeniu społecznemu. Ubezpieczeniu podlegają, nie przyznano im jednak ochrony z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych związanych z działalnością pozarolniczą. Wskazany paradoks istnieje w polskim systemie prawa od 1996 r. Dziś jednak pod konstrukcją powiązania obowiązku ubezpieczenia dwuzawodowców w KRUS z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym jest on prawie niedostrzegalny.

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja podlegania ubezpieczeniu dwuzawodowców w KRUS opiera się na przymusie, a podwójna składka ubezpieczeniowa pełni dziś rolę quasi-podatkową. Jedynym odstępstwem od tej zasady jest możliwość przejścia rolnika-przedsiębiorcy do ZUS. W takim jednak przypadku, gdy działalność rolnicza ma uboczny charakter względem prowadzonej działalności gospodarczej, wydaje się to niecelowe. W przeciwnym razie będziemy mieli do czynienia z inną kategorią podmiotu – przedsiębiorcą-rolnikiem. Nie wydaje się, że mogą zostać w tej sytuacji spełnione faktycznie wszystkie przesłanki podmiotu mogącego podlegać z mocy prawa ubezpieczeniu, określone w rolniczej ustawie ubezpieczeniowej.

Podstawy ochrony przed niezdolnością do pracy i na wypadek inwalidztwa zapewnia każdemu obywatelowi polskiemu art. 67 Konstytucji RP³⁸. Ochrona ta, realizowana głównie metodą ubezpieczeniową, powinna przysługiwać każdej osobie pracującej, charakteryzować się powszechnością oraz obejmować wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolności do

³⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

pracy i uzyskiwania tą drogą środków utrzymania. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje dla rolnika prowadzącego jednocześnie działalność pozarolniczą świadczenia wyłącznie z ubezpieczenia rolniczego. Należy do nich zaliczyć: emeryturę w razie osiągnięcia wieku emerytalnego, rentę rolniczą w razie niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym z ogólnego stanu zdrowia albo z powodu wypadku przy pracy rolniczej, rentę rodzinną (z ogólnego stanu zdrowia albo z powodu wypadku przy pracy rolniczej w razie śmierci ubezpieczonego), jednorazowe odszkodowanie w razie wypadku przy pracy rolniczej oraz z tytułu rolniczej choroby zawodowej.

Obowiązująca regulacja prawna nie przewiduje żadnych świadczeń dla rolników-przedsiębiorców doznających uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku przy pracy powstałego podczas wykonywania czynności związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą lub choroby zawodowej powstałej w związku z prowadzeniem tej działalności. Nie mogą mieć oni także przyznanej ochrony w tej materii na gruncie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³⁹. Ustawodawca wprowadził zatem nierówne zasady ochrony osób wykonujących tylko pozarolniczą działalność gospodarczą i osób prowadzących rolniczą i jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą.

Pomijając kwestie dotyczące niewłaściwości powiązania w ustawie ubezpieczeniowej świadczeń powypadkowych z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym i chorobowym⁴⁰, należy zauważyć, że jeśliby rolnik-przedsiębiorca uległ wypadkowi przy wykonywaniu działalności pozarolniczej, ewentualne skutki tego wypadku mogą podlegać ochronie jako zdarzenia z tzw. ogólnego stanu zdrowia. Świadczenie wówczas zostanie wypłacone z ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Nie będzie jednak przysługiwało z tytułu wypadku przy pracy⁴¹, a z tytułu opłacania podwójnej składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe poszkodowany nie otrzyma wyższej renty.

Podwójna wysokość składki określona dla rolników przedsiębiorców na ubezpieczenie emerytalno-rentowe nie przyznaje im dodatkowych uprawnień z tego tytułu. Nie zwiększy się zakres jego ochrony ani wysokość świadczeń emerytalno-rentowych. Jest zatem traktowany przez sys-

³⁹ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1442 ze zm.

⁴⁰ D. Puślecki, *Przedmiot i zakres ochrony ubezpieczenia wypadkowego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, nr 37, s. 63-82.

⁴¹ Chodzi tu o tzw. rentę wypadkową.

tem przy dwukrotnie wyższym ciężarze składkowym tak samo jak rolnik nieprowadzący pozarolniczej działalności gospodarczej.

W kwestii zakresu ochrony rolników-przedsiębiorców należy stwierdzić, że istnieje w polskim systemie prawnym grupa podmiotów podlegających obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym i nieobjętych ochroną ubezpieczeniową od wszystkich zdarzeń grożących utratą zdolności do zarobkowania. Dodatkowo aktualna regulacja prawna w całym systemie ubezpieczeń społecznych nie przewiduje również możliwości wnioskowego ubezpieczenia w nieobjętym zakresie takich podmiotów w ZUS. Niezrozumiałą jest brak istotnego elementu ochrony, jakim jest ubezpieczenie od następstw wypadku lub choroby zawodowej powstałej w związku z wykonywaniem dodatkowej działalności dla rolników, gdy jednocześnie ochrona ta przyznana została przedsiębiorcom w przypadkach wykonywania podobnej działalności zarobkowej w systemie powszechnym.

Taka konstrukcja jest niezgodna z istotą i funkcjami ubezpieczeń społecznych. Nie można wszakże z góry założyć, że kosztem, który ponoszą obecnie rolnicy dwuzawodowcy podlegający nadal ubezpieczeniu w KRUS, jest podwójna składka emerytalno-rentowa i brak ochrony ubezpieczeniowej. Należałoby w związku z tym zastanowić się nad konstytucyjnością obowiązujących od blisko 20 lat rozwiązań w ustawie ubezpieczeniowej.

Problemy omawiane w niniejszym opracowaniu zostały zauważone także przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który w grudniu 2010 r. zwrócił się do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w kwestii zakresu ochrony ubezpieczeniowej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników osób wykonujących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą⁴². Departament Ubezpieczeń Społecznych MPiPS w odpowiedzi z 25 stycznia 2011 r. stwierdził, że: „[...] obowiązujące regulacje prawne dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego rolników, którzy poza prowadzeniem gospodarstwa rolnego prowadzą inną działalność gospodarczą, nie stanowią o pełnej ochronie ubezpieczeniowej tych osób”. MPiPS podkreśliło także, że: „[...] ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej przewidziane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest ubezpieczeniem samoistnym. Powiązane jest ono z obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, i nie przewiduje dobrowolności przystąpienia do tego ubezpieczenia”⁴³.

⁴² Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, RPO-661085-III/10 IM, www.rpo.gov.pl.

⁴³ Ibidem, nr pisma: DUS-051/64/TG.

Postawione powyżej pytanie o zgodność obowiązujących rozwiązań z Konstytucją jest nadal aktualne⁴⁴ pomimo wniesienia przez rolnika-przedsiębiorcę w czerwcu 2011 r. skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁵. Skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 10 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o u.s.r., w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Motywem skargi był zarzut, że przepisy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zapewniają właściwej ochrony ubezpieczeniowej osobom prowadzącym dwa rodzaje działalności – rolniczą i dodatkowo pozarolniczą działalność gospodarczą.

Trybunał Konstytucyjny nie rozważał jednak zgodności z Konstytucją obowiązujących przepisów prawnych, a postępowanie umorzył. W uzasadnieniu postanowienia nie wskazał jednak wprost, czy przyczyną umorzenia była zbędność, czy też niedopuszczalność merytorycznego orzeczenia w tej materii. Zdaniem Trybunału nie można osób ubezpieczonych w systemie rolniczym i w systemie ubezpieczeń społecznych traktować jako podmiotów posiadających tę samą cechę relewantną. Skarga kwestionowała niekonstytucyjne zróżnicowanie grup podmiotów niepodobnych. Nie mogą być one przedmiotem oceny pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Domaganie się określonego ukształtowania sytuacji prawnej osób korzystających z ubezpieczenia na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej⁴⁶.

Stanowisko TK nie do końca zasługuje na aprobatę. Choć postawienie znaku równości pomiędzy rolnikiem i przedsiębiorcą nie jest w rozumieniu przepisów konstruujących ubezpieczenie społeczne możliwe, to należy zauważyć, że w rozważanej kwestii mamy niejako do czynienia z podmiotem mieszanym o podwójnych, niejednokrotnie rozdzielnie za-

⁴⁴ Podobnie W. Jaskuła, *W sprawie świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej dla rolnika-przedsiębiorcy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2014, nr 50, s. 79.

⁴⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2013 r., SK 64/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 115.

⁴⁶ Zob. uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2013 r., SK 64/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 115. Szerzej orzeczenie omówione przez W. Jaskułę, *W sprawie świadczeń...*, s. 79 i n.

kreślonych cechach. Jak już to zostało na wstępie zaznaczone, chodzi tu o kategorię rolnika-przedsiębiorcy, którą niejako sam ustawodawca stworzył, konstruując art. 5a ustawy ubezpieczeniowej. Warto jednak zauważyć, że kategoria ta nie posiada swojej definicji legalnej w żadnym akcie prawnym.

Zarówno w uzasadnieniu stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, jak i w załączonych ekspertyzach zauważyć należy pominięcie niezwykle istotnej kwestii związanej z podleganiem rolników-przedsiębiorców ubezpieczeniu KRUS. Chodzi tu o czysto quasi-podatkowy obowiązek opłacania przez zainteresowane podmioty podwójnej składki także na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie⁴⁷. Trybunał Konstytucyjny ponadto stwierdził, że w systemie prawa brakuje właściwego rozwiązania legislacyjnego związanego z możliwością dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej dla osób, które taką działalność wykonują, podlegając ubezpieczeniu rolniczemu w pełnym zakresie z mocy ustawy. W konkluzji Trybunał stwierdził, że problem ten powinien być rozważony przez ustawodawcę⁴⁸.

Mając powyższe na uwadze, należy zastanowić się, czy rzeczywiście rolnicy-przedsiębiorcy podlegają ubezpieczeniu społecznemu tylko w rolniczym zakresie. Udzielenie odpowiedzi na to pozornie proste pytanie może nastroczać pewnych trudności. Problemy te nasiliły się po dokonaniu nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej w 2009 r. znoszącej obowiązek uiszczania podwójnej składki na ubezpieczenie społeczne w pełnym zakresie. Cechą charakterystyczną każdego ubezpieczenia jest prawo ubezpieczonego do żądania świadczenia w zamian za opłaconą składkę. Z drugiej jednak strony granicę ochrony ubezpieczeniowej wyznacza ustawa przez określenie katalogu świadczeń mogących przysługiwać ubezpieczonemu we wszystkich przypadkach przewidzianych przez prawo. Nie należy zapominać, że powyższe kwestie należy rozpatrywać przez pryzmat istoty, funkcji i przedmiotu ochrony ubezpieczeń społecznych⁴⁹.

Ustawa ubezpieczeniowa ani nie wskazuje, ani nie zawęża wprost zakresu ochrony przyznanej ubezpieczonym dwuzawodowcom. Ubezpieczenie społeczne rolników obejmuje swym zakresem podmiotowym jednak nie tylko rolnika, małżonka i domownika, lecz także podmioty prowadzące

⁴⁷ Podobnie W. Jaskuła, *W sprawie świadczeń...*, s. 90.

⁴⁸ Zob. uzasadnienie do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2013 r., SK 64/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 115.

⁴⁹ Szerzej D. Puślecki, *Funkcje społeczne ubezpieczenia wypadkowego rolników a zakres ochrony osób pracujących w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8), s. 13-31.

dodatkową działalność gospodarczą. Zdaniem W. Jaskuły z art. 5a ustawy o u.s.r. nie wynika, aby oparte na nim ubezpieczenie rolnika-przedsiębiorcy miało być niepełne. Ubezpieczenie rolnika-przedsiębiorcy jest pełne. Podlega on z mocy ustawy ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu oraz ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu. To nie kwestia pełności ubezpieczenia ma znaczenie, ale niepełny pakiet świadczeń, które obowiązkowe ubezpieczenie gwarantuje⁵⁰.

Wydaje się jednak, że użycie zwrotu niepełny pakiet czy niepełny koszyk świadczeń jest w omawianym przypadku zbyt delikatne. Domniemywać można, że przyznanie niepełnego pakietu świadczeń początkowo wynikało z przeoczenia albo – być może – było celowym zabiegiem ustawodawcy. O przeoczeniu nietrudno było mówić w sytuacji podwójnie pobieranych składek od ubezpieczonych. Wspomniana nowelizacja ustawy rozwiązała w pełni wszelkie wątpliwości o quasi-podatkowym, czysto fiskalnym charakterze wprowadzonych rozwiązań. Konstrukcja polegająca na celowym pozbawieniu świadczeń rolników-przedsiębiorców, podlegających ubezpieczeniu w KRUS – była od samego początku intencją ustawodawcy ukrytą przed samymi zainteresowanymi w przepisach ustawy ubezpieczeniowej. Takie postępowanie nie przystoi państwu prawa i jest niedopuszczalne w ubezpieczeniach społecznych, których zadaniem jest należyta ochrona ubezpieczonych, którzy sami nie są w stanie chronić swojej zdolności do zdobywania środków utrzymania. W gospodarstwach rodzinnych jest to szczególnie istotne, gdyż chodzi to o zabezpieczenie egzystencji nie tylko samego producenta rolnego i jednocześnie „drobnego przedsiębiorcy”, lecz także wszystkich członków jego rodziny.

Podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne. Nadal w większości są to gospodarstwa małe i o przestarzałym wyposażeniu. Niejednokrotnie są to także gospodarstwa samozaopatrzeniowe, które nie istnieją praktyczne na rynku, gdyż dochód ma tu jedynie wymiar naturalny. Podjęcie dodatkowej działalności staje się dla takich gospodarstw dodatkową szansą na polepszenie warunków egzystencji członków rodziny. Te kategorie podmiotów zasługują tu zatem na szczególną uwagę. Poruszana przez autora i innych przedstawicieli doktryny kwestia reformy ubezpieczeń społecznych mająca zapewnić szczelność systemu ubezpieczeń w KRUS wykracza poza ramy tego opracowania. Większym przedsiębiorcom niejednokrotnie, mówiąc kolokwialnie, nie opłaca się ubezpieczenie w KRUS. Nie można tu zapomnieć o fakcie, że działalność

⁵⁰ W. Jaskuła, *W sprawie świadczeń...*, s. 79 i n.

gospodarcza ma mieć tu dodatkowy, a nie podstawowy charakter. Świadczy o tym przede wszystkim roczna kwota graniczna pozwalająca na pozostawanie dwuzawodowców w KRUS.

Reasumując, zarówno rolnicy, jak i przedsiębiorcy w polskim systemie prawnym podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu. Takie same zasady dotyczą dwuzawodowców – rolników-przedsiębiorców, a najważniejszą funkcją ubezpieczeń społecznych jest realizacja funkcji ochronnej.

5. W świetle powyższych wywodów należy więc zastanowić się nad możliwościami rozwiązania problemu braku odpowiedniej ochrony rolników-przedsiębiorców w rolniczym ubezpieczeniu społecznym. Przyznanie ochrony tym podmiotom od zdarzeń wypadkowych i chorób zawodowych na bazie aktualnych rozwiązań ustawy ubezpieczeniowej nie jest łatwe, a dodatkowo powiązanie ochrony tych zdarzeń z ubezpieczeniem emerytalnym w systemie rolniczym nastęrcza kolejnych trudności. Zasada sprawiedliwości społecznej, solidaryzmu społecznego i funkcja ochronna ubezpieczeń społecznych przemawiają zatem za potrzebą wyraźnego wydzielenia ubezpieczenia wypadkowego i podniesienia obciążeń składkowych rolników-przedsiębiorców z tytułu udzielonej im ochrony ubezpieczeniowej.

Pewnym rozwiązaniem mogłoby być przywrócenie obowiązku opłacania podwójnej składki przez rolników przedsiębiorców w KRUS z jednoczesnym rozszerzeniem ochrony ubezpieczeniowej na zdarzenia mogące wystąpić w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą⁵¹. Wydaje się jednak, że ze względu na istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych zwiększenie obciążenia składkowego winno dotyczyć przede wszystkim składki wypadkowej i chorobowej⁵². Warto zatem zaproponować trzykrotną składkę wypadkową i trzykrotną składkę chorobową przy pozostawieniu obecnej dwukrotnej składki emerytalno-rentowej dla rolników-przedsiębiorców ubezpieczonych w KRUS. Byłby to zabieg najmniej kłopotliwy ze względów organizacyjnych i finansowych. Obowiązkowe ubezpieczenie sprzytałoby ochronie ubezpieczeniowej. Potrójna dodatkowa składka wypadkowa dla wszystkich dwuzawodowców, jako wyraz solidaryzmu wewnątrzgrupowego tych podmiotów, pozwoliłaby na samofinansowanie świadczeń dla przyszłych beneficjentów.

⁵¹ Podobnie W. Jaskula, *W sprawie świadczeń...*, s. 103.

⁵² W szczególności mając na względzie postulat wyraźnego wyodrębnienia rolniczego ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego.

Ochronę rolnika-przedsiębiorcy można by uzależnić także od ubezpieczenia na wniosek od wypadków przy pracy i chorób zawodowych na preferencyjnych warunkach w ZUS. Plusem tego rozwiązania byłoby z pewnością przyznanie ochrony w tym zakresie, w jakim rolnik nie prowadzi działalności rolniczej. Już dziś bowiem podkreśla się, że ubezpieczenia rolnicze nie są w stanie zapewnić ochrony przedsiębiorcom⁵³. Nie pozwala na to nie tylko pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, ale także i ochrona w zakresie *ex ante* z działalnością prewencyjną na czele. Minusem byłoby z pewnością nie tylko uszczuplenie finansów KRUS, lecz przede wszystkim łączenie dwóch niezależnych od siebie subsystemów ubezpieczeń społecznych dla jednego podmiotu – rolnika-przedsiębiorcy.

Rozwiązaniem najmniej korzystnym byłoby przeniesienie rozważanych podmiotów do ZUS. Taki zabieg spowodowałby odpływ ponad 80 tys. ubezpieczonych z KRUS. Po drugie podstawowym założeniem omawianej konstrukcji było wsparcie dochodów rolników przy ubocznie prowadzonej działalności gospodarczej. Podmioty te nie byłyby w stanie podjąć ciężaru składkowego powszechnego systemu ubezpieczeń. Już dziś jednak bogatsi przedsiębiorcy, którzy z czasem przesunęli ciężar działalności głównie na działalność gospodarczą, podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w ZUS.

6. Przeprowadzone powyżej rozważania prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze, rolnik-przedsiębiorca to nadal podmiot spełniający określone ustawowo przesłanki z definicji rolnika, dodatkowo wspomagający dochody drobną działalnością gospodarczą. Jedynie taka konstrukcja jest dopuszczalna w rolniczych ubezpieczeniach społecznych. W szczególności należy mieć tu na uwadze małych producentów rolnych i drobną działalność gospodarczą. Dziś instytucja ta jest swoistym uprzywilejowaniem, instrumentem wsparcia dla tych podmiotów, przy jednoczesnym quasi-podatkowym ich obciążeniu – zwiększającym jedynie wpływy finansowe Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Po drugie, rolnicy-przedsiębiorcy w pełnym zakresie podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu z mocy prawa na warunkach wskazanych w ustawie. Nie mają innej możliwości uzyskania ochrony poza przejściem do ZUS, w którym nie byłiby w stanie sprostać obecnie określonym ciężarom składkowym.

⁵³ I. Jędtasik-Jankowska, Ekspertyza w uzasadnieniu do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2013 r., SK 64/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 115.

Po trzecie, rolnicy-przedsiębiorcy nie posiadają ochrony od zdarzeń, które mogą wystąpić podczas prowadzonej działalności gospodarczej. Obecnie trudno po blisko 20 latach funkcjonowania dyskutować jedynie o sensie i słuszności wprowadzenia takiego rozwiązania w rolniczych ubezpieczeniach społecznych. Dziś należy postawić pytanie, czy dopuszczalne jest zgodnie z istotą, funkcjami i przedmiotem ochrony ubezpieczeń społecznych funkcjonowanie w całym systemie ubezpieczeń społecznych podmiotów nieobjętych ochroną od wszystkich zdarzeń, które mogą pozbawić ich możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania. Niezdolność ta w efekcie skutkuje niejednokrotnie niemożnością prowadzenia w przyszłości żadnej z działalności – ani rolniczej, ani gospodarczej. Źródło działalności, przy której wykonywaniu wystąpiło zdarzenie będące przyczyną utraty tej zdolności, dziś decyduje o przyznaniu bądź nie świadczenia poszkodowanemu. Rolnicy-przedsiębiorcy ustawowo pozbawieni prawa do świadczeń nie mają obecnie możliwości uzyskania ochrony z tego tytułu, nawet na wniosek w ZUS.

Po czwarte, dziś rolnicy-przedsiębiorcy nadal nie posiadają pełnej świadomości faktu, że pozostawanie pod określonymi w ustawie ubezpieczeniowej warunkami w KRUS i opłacanie podwójnej składki emerytalno-rentowej nie zapewnia ochrony z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych przy prowadzonej dodatkowo działalności gospodarczej. Najczęściej dowiadują się o tym dopiero, gdy otrzymują decyzję negatywną w postępowaniu o przyznanie jednorazowego odszkodowania z ubezpieczenia wypadkowego.

Po piąte, istnieje konieczność rozwiązania omawianego problemu nie na gruncie powszechnego ubezpieczenia w ZUS, lecz w ramach ubezpieczenia społecznego rolników. Chodzi tu nie tylko o cele wprowadzonej instytucji, kwestie finansowe Kasy, ale przede wszystkim fakt, że rozważane podmioty są nadal rolnikami, gdyż główny przedmiot prowadzonej przez nich działalności stanowi działalność rolnicza. Instytucja pozostawania w KRUS stanowiła i stanowi poważny instrument wsparcia rolników. Kosztem niedopuszczalnym w ubezpieczeniu społecznym jest nieprzyznanie dwuzawodowcom należytej ochrony przed utratą zdolności do zarabkowania⁵⁴. Zaproponowane w opracowaniu postulaty rozszerzenia ochrony na świadczenia dla rolników-przedsiębiorców, przy jednoczesnym zwiększeniu ciężaru składkowego uwzględniają istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych.

⁵⁴ Konstrukcja poboru podwójnej składki w tej materii stworzyła w polskim ustawodawstwie swoisty paradoks ubezpieczeniowy.

Należy pamiętać, że wprowadzone rozwiązania nie mogą stanowić podstawy do nadużyć w tej materii. Wskazaną propozycję warto wziąć pod rozwagę podczas prowadzonych prac nad kolejną nowelizacją ustawy ubezpieczeniowej. Choć potrzeba ochrony wskazanych podmiotów jest pilna, to doświadczenia z przeszłości w zakresie regulacji ubezpieczenia rolników dwuzawodowców w KRUS sugerują rozwagę, staranność oraz multidyscyplinarną i społeczną konsultację podczas opracowywania nowych rozwiązań normatywnych.

THE SCOPE OF PROTECTION OF FARMERS ENGAGED IN A NON-AGRICULTURAL ECONOMIC ACTIVITY IN THE FARMERS' SOCIAL INSURANCE LAW

S u m m a r y

The focus of this paper is the scope of insurance provided in the farmers' social insurance law to farmers-entrepreneurs. It is concluded that the term 'farmer-entrepreneur' denotes an entity which satisfies the statutory definition of a farmer who is additionally engaged in a small-scale economic activity carried out for gain. Such persons must be obligatorily insured in the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) but they lack the necessary protection in the event of business losses which may potentially jeopardise not only their economic, but also agricultural activity. Thus the inadequacy of the existing regulation must be addressed to restore the guarantee and indemnification function of social security under the farmers' social insurance system.

L'AMBITO DI TUTELA DEGLI AGRICOLTORI IMPEGNATI IN ATTIVITÀ ECONOMICHE NON AGRICOLE SECONDO LA LEGGE SULLE ASSICURAZIONI SOCIALI DEGLI AGRICOLTORI

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è di determinare l'ambito di tutela spettante agli agricoltori-imprenditori secondo la legge sulle assicurazioni degli agricoltori. In conclusione l'autore afferma che l'agricoltore-imprenditore è un soggetto che rientra nella definizione giuridica di un agricoltore, ancora, un soggetto che migliora il reddito grazie allo svolgimento di una piccola attività economica. Le persone in questione trattate in maniera preferenziale sono obbligatoriamente soggette ad essere assicurate nel KRUS e da quasi 20 anni non hanno la copertura assicurativa contro gli eventi che si possono manifestare nel corso dell'attività svolta. Gli eventi in oggetto possono minacciare la loro capacità di provvedere al proprio sostentamento grazie al lavoro eseguito non solo attraverso lo svolgimento di un'attività economica ma anche di quella agricola. Lasciare una tale costruzione è incompatibile con

la natura e con le funzioni quali garanzia e compensazione assegnate all'assicurazione sociale. Vi è la necessità di risolvere il problema discusso, ma al di fuori del sistema di assicurazioni generali all'interno dello ZUS, vale a dire muovendosi nell'ambito delle assicurazioni sociali per gli agricoltori. Questa assicurazione è in realtà uno specifico strumento di sostegno per le aziende agricole a conduzione familiare e di autosostentamento.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne

1. Nowa perspektywa finansowania rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2014–2020 jest doskonałą okazją do spojrzenia na rolnictwo ekologiczne przez pryzmat nowych wybranych aktów prawnych z tego zakresu, jak też w świetle projektów aktów prawnych. Przedmiotem niniejszych rozważań będzie rola rolnictwa ekologicznego, w szczególności w świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009¹, jak też rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005².

Nowe uwarunkowania Wspólnej Polityki Rolnej są także wyzwaniem dla ustawodawcy w zakresie rolnictwa ekologicznego. W szczególności oczekiwania konsumentów dotyczące wysokich standardów produkcji i kontroli, groźba utraty ich zaufania, jak też trudności małych producentów z radzeniem sobie ze skomplikowanymi normami produkcji oraz handel z krajami trzecimi produktami ekologicznymi stanowią punkt wyjścia do podejmowania odpowiednich działań, w tym także legislacyjnych. Przede wszystkim w następnych latach kluczowe będą priorytety określone w Planie dla

¹ Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1307/2013).

² Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1305/2013).

przyszłości produkcji ekologicznej w Unii Europejskiej, tj. wzrost konkurencyjności produktów unijnego rolnictwa ekologicznego, zadbanie o zaufanie konsumentów do produktów ekologicznych zarówno unijnych, jak i importowanych (w tym ostatnim wypadku do norm kontroli) oraz rozszerzenie zasięgu rolnictwa ekologicznego poza granicami Unii³. Obowiązujące od kilku lat rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 wymaga zatem zweryfikowania⁴. Nowe podejście do produkcji ekologicznej wyraża projekt przyszłego rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie produkcji ekologicznej⁵, w którym Komisja podejmuje próbę dostosowania rozwiązań do potrzeb określonych wynikami konsultacji oraz nowych regulacji prawnych z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej.

Problematyka rolnictwa ekologicznego cieszy się zainteresowaniem w literaturze prawniczej zarówno polskiej⁶, jak i zagranicznej⁷. Publikacje dotyczą jednak głównie obecnie obowiązującego rozporządzenia

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan for the future of Organic Production in the European Union, Brussels, 24.3.2014 COM (2014) 179 final, http://ec.europa.eu/agriculture/organic/documents/eu-policy/european-action-plan/act_en.pdf (dalej jako: Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego).

⁴ Dz. Urz. UE L z 20 lipca 2007 r. 189.1 (dalej jako: rozporządzenie nr 834/2007).

⁵ Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council on organic production and labelling of organic products, amending Regulation (EU) No XXX/XXX of the European Parliament and of the Council [Official controls Regulation] and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007, European Commission Brussels, 24.3.2014 COM(2014) 180 final 2014/0100 (COD), http://ec.europa.eu/agriculture/organic/documents/eu-policy/policy-development/report-and- annexes/proposal_en.pdf (dalej jako: projekt nowego rozporządzenia).

⁶ K. Leśkiewicz, *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Poznań 2011; M. Korzycka-Iwanow, *Metody biotechnologiczne i metody ekologiczne w rolnictwie; uwagi o regulacjach prawnych „nowoczesnego” rolnictwa*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2002, s. 23 i n.; M. Szymaniak, *Żywność produkowana metodą rolnictwa ekologicznego. Kontrola i certyfikacja w rolnictwie ekologicznym*, w: M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2007, s. 83 i n.

⁷ E. Cristiani, *Il metodo di produzione biologico*, w: *Trattato di diritto agrario*, t. 3, red. L. Costato, A. Germanò, E. Rook-Basile, Torino 2011, s. 81 i n.; I. Canfora, *Organic food*, w: L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Padova 2012, s. 369 i n.; eadem, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari 2002; eadem, *Nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, z. 3, s. 361 i n.; H. Boualili, *Le statut de l'agriculture biologique*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 362, s. 14 i n.

nr 834/2007 oraz regulacji wcześniejszych. Dlatego za podjęciem rozważań na temat określony w tytule przemawiają względy zarówno poznawcze, jak i praktyczne.

Gdy chodzi o te pierwsze, należy wskazać, że zarówno nowe rozporządzenia nr 1305/2013 i 1307/2013, jak i projekt unijnego rozporządzenia dotyczącego rolnictwa ekologicznego, czy poszczególne działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁸ zawierają całkowicie nowe – z uwagi na kolejną perspektywę finansowania Wspólnej Polityki Rolnej – rozwiązania. Wymagają one analizy, by możliwa była ich ocena.

Z kolei gdy chodzi o względy praktyczne, nie ulega wątpliwości, że poznanie nowych aktów prawnych jest niezbędne w praktyce stosowania prawa. Zwłaszcza zapotrzebowanie konsumentów na produkty wysokiej jakości z jednej strony, czy możliwość uzyskania przez rolników finansowania z budżetu unijnego – z drugiej sprawiają, że problematyka określona w tytule artykułu jest doniosła także dla wymienionych uczestników rynku. Komisja Europejska stawia na budowanie zaufania konsumentów do produktów rolnictwa ekologicznego i rozwój rynku. Ustawodawca umiejscowił rolnictwo ekologiczne w nowym porządku, jednak na innym niż dotychczas miejscu. Nowe rozwiązania prawne rodzą przede wszystkim ciekawość i co za tym idzie – pytanie o to, czy zmianie uległo znaczenie rolnictwa ekologicznego, a jeśli tak, to na czym ta zmiana polega.

Dlatego celem niniejszego artykułu jest próba określenia roli rolnictwa ekologicznego na tle nowych rozwiązań Wspólnej Polityki Rolnej, przy uwzględnieniu celów Planu działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego oraz projektów aktów prawnych dotyczących rolnictwa ekologicznego.

2. Z punktu widzenia rolników prowadzących produkcję ekologiczną najdalej idącym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawodawcę w ramach nowej Wspólnej Polityki Rolnej jest instytucja „greening”, czyli tzw. zazielenienie⁹. Rozporządzenie nr 1307/2013 stanowi, że w istocie „jednym z celów nowej WPR jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko poprzez obowiązkowy element »zazielenienia«

⁸ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). Skrócona wersja programu, Warszawa, 12 grudnia 2014, s. 16 (dalej jako: PROW na lata 2014-2020), dostępna na: www.minrol.gov.pl.

⁹ Zob. bliżej, Projekt systemu płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2015-2020, Warszawa, sierpień 2014.

ujęty w płatnościach bezpośrednich”¹⁰. Wsparciem finansowym mają być objęte praktyki rolnicze zgodne z celami polityki dotyczącej zarówno klimatu, jak i środowiska, przy czym powinny one polegać na „prostych, ogólnych, pozaumownych i corocznych działaniach, które wykraczają poza zasadę wzajemnej zgodności i są związane z rolnictwem, takich jak dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych, w tym tradycyjnych sadów, na których drzewa owocowe o niewielkim zagęszczeniu porastają powierzchnię użytku zielonego, oraz ustanowieniu obszarów proekologicznych”¹¹.

Ustawodawca uznaje, że system rolnictwa ekologicznego niesie za sobą „udowodnione korzyści dla środowiska”, dlatego „rolnicy, w odniesieniu do jednostek swoich gospodarstw rolnych, które spełniają warunki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 [...], powinni korzystać z elementu »zazielenienia« bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dalszych obowiązków”¹². Potwierdzeniem powyższego stosunku ustawodawcy do rolnictwa ekologicznego jest odwołanie do rolnictwa ekologicznego w rozdziale 3 rozporządzenia nr 1307/2013, pt. „Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska”. Według art. 43 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 na „wszystkich kwalifikujących się hektarach [...] rolnicy uprawnieni do płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska [...] lub praktyk równoważnych [...]”. Natomiast przez praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska ustawodawca rozumie trzy kategorie, tj. dywersyfikację upraw, utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych oraz utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego¹³. Z kolei praktyki równoważne obejmują praktyki podobne, które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści dla klimatu i środowiska w porównaniu z jedną lub kilkoma praktykami, o których mowa wyżej. Praktyki równoważne oraz praktyka lub praktyki podobne wymienione są w załączniku IX do rozporządzenia nr 1307/2013. Wśród praktyk równoważnych dywersyfikacji upraw występuje m.in. płodozmian, wśród praktyk równoważnych utrzymywaniu trwałych użytków zielonych zaś wymieniono m.in. gospodarowanie łą-

¹⁰ Motyw 37 preambuły do rozporządzenia nr 1307/2013.

¹¹ Ibidem.

¹² Motyw 38 rozporządzenia nr 1307/2013.

¹³ Art. 43 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013.

kami lub pastwiskami przy zachowaniu wymogu utrzymywania trwałych użytków zielonych oraz zastosowanie jednego lub kilku następujących elementów, takich jak np. ograniczenia dotyczące pestycydów¹⁴. Dodać trzeba, że wymienione praktyki muszą być objęte zobowiązaniami określonymi w rozporządzeniu nr 1307/2013.

Według art. 43 ust. 11 rozporządzenia nr 1307/2013 rolnicy spełniający wymogi określone w art. 29 ust. 1 rozporządzenia nr 834/2007 w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego są tym samym uprawnieni do płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Rozwiązanie to pozwala na uznanie rolników prowadzących produkcję ekologiczną zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2013 za spełniających wymogi uprawniające ich do otrzymania płatności „na zazielenienie” określonej w rozporządzeniu nr 1307/2013, bez konieczności spełnienia przez nich dodatkowych obowiązków.

3. Szczególne miejsce zajmuje rolnictwo ekologiczne również w rozporządzeniu nr 1305/2013. Ustawodawca podkreśla znaczenie dla polityki rozwoju obszarów wiejskich unijnych lub krajowych systemów jakości, w tym systemów certyfikacji gospodarstw obejmujących produkty rolne i żywność¹⁵. Wymienione systemy, według ustawodawcy, stanowią dla konsumentów „potwierdzenie jakości i cech produktu lub procesu produkcji”, jak też „wytwarzają wartość dodaną” i „poprawiają ich możliwości rynkowe”.

Przy akcentowaniu potrzeby kontynuacji wysiłków państw członkowskich w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej rozporządzenie odwołuje się do wsparcia dla rolnictwa ekologicznego jako jednego ze „środków” służących przeciwdziałaniu wspomnianym niekorzystnym zjawiskom¹⁶. W szczególności rozporządzenie określa możliwość uzyskania płatności z tytułu konwersji na rolnictwo ekologiczne lub utrzymanie rolnictwa ekologicznego. Wymienione płatności są odpowiedzią na konieczność zapewnienia społeczeństwu praktyk rolniczych przyjaznych środowisku oraz wysokich standardów dobrostanu zwierząt.

Niezależnie od powyższego rozporządzenie nr 1305/2013 wskazuje na potrzebę zwiększenia synergii w zakresie różnorodności biologicznej oraz korzyści płynących z działań w dziedzinie rolnictwa ekologicznego po-

¹⁴ Załącznik nr IX do rozporządzenia nr 1307/2013.

¹⁵ Motyw 14 preambuły do rozporządzenia nr 1305/2013.

¹⁶ Motyw 22 preambuły do rozporządzenia nr 1305/2013.

przez zachęcanie, by zawieranie umów zbiorowych lub współpraca między rolnikami obejmowały większe, przyległe obszary¹⁷. Chodzi o to, by finansowaniem objęte były wyłącznie te obowiązki, których realizacja wiąże się z koniecznością pokrycia dodatkowych kosztów oraz utraczonych dochodów w związku z rozpoczęciem lub prowadzeniem produkcji ekologicznej, przy czym państwa członkowskie muszą zapewniać, by nie doszło do podwójnego finansowania. Wreszcie – ważnym z punktu widzenia całej Wspólnej Polityki Rolnej – wymogiem odnoszącym się także do rolników prowadzących produkcję ekologiczną jest ograniczenie wsparcia dla rolników aktywnych zawodowo, o których mowa w art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013¹⁸.

Zgodnie z celami określonymi w art. 4 rozporządzenia nr 1305/2013 wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ma przyczyniać się do wspierania konkurencyjności w rolnictwie, zapewnienia zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działaniami dotyczącymi klimatu, osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek wiejskich i społeczności. Rolnictwo ekologiczne wpisuje się także w realizację wymienionych zadań w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Dla rolnictwa ekologicznego przewidzianych zostało kilka możliwości finansowego wsparcia.

Ustawodawca utrzymał zainicjowaną w poprzednich aktach prawnych możliwość uzyskania płatności z tytułu uczestnictwa w systemach jakości produktów rolnych i środków spożywczych¹⁹. Od lat rolnictwo ekologiczne należy do unijnego systemu jakości. W ramach tego systemu możliwe jest finansowanie m.in. kosztów działań promocyjnych i informacyjnych, które ciągle odgrywają kluczową rolę w podnoszeniu konkurencyjności produktów rolnictwa ekologicznego i budowaniu zaufania konsumentów. Nadto rolnicy ekologiczni nadal będą mogli korzystać ze wsparcia przewidzianego dla grup producentów rolnych²⁰.

Ustawodawca przewidział odrębną możliwość wsparcia finansowego dla rolnictwa ekologicznego, zarówno dla rolników lub ich grup, jeśli podejmują się przejścia na rolnictwo ekologiczne lub pragną utrzymać produkcję ekologiczną zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007. Przy czym wszystkie wymogi wykraczające poza tzw. obowiązki dotyczące produk-

¹⁷ Motyw 23 rozporządzenia nr 1305/2013.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Art. 16 ust. 1 a (ii) rozporządzenia nr 1305/2013.

²⁰ Art. 27 rozporządzenia nr 1305/2013.

cji rolnej określać powinien program rozwoju obszarów wiejskich. Płatność ma rekompensować całość lub część kosztów związanych z wykonywaniem dodatkowych obowiązków lub utraconych dochodów²¹. Warto także wspomnieć o możliwości uzyskania wsparcia na współpracę między co najmniej dwoma podmiotami, m.in. na działalność promocyjną w kontekście lokalnym, związanych np. z krótkim łańcuchem dostaw i rynków lokalnych, co może być również ciekawą perspektywą dla rolnictwa ekologicznego²². Naturalnie rolnicy ekologiczni mają prawo korzystać także z innych, niewymienionych wyżej możliwości wsparcia przewidzianego rozporządzeniem nr 1305/2013, takich jak np. inwestycje w środki trwałe, rozwój produktów innowacyjnych.

4. Sektor rolnictwa ekologicznego w Polsce powiększa się z roku na rok (odnotowano wzrost o ok. 30% rocznie, rośnie także popyt na produkty rolnictwa ekologicznego), obejmuje już ok. 30 tys. gospodarstw i ponad 650 tys. hektarów powierzchni, średnia powierzchnia gospodarstwa wynosi 25 ha²³. Jednakże liczba przetwórci jest stosunkowo niewielka (350 zakładów)²⁴. Wyzwania stojące przed polskim rolnictwem ekologicznym to przede wszystkim szeroko rozumiany rozwój tego sektora, zwłaszcza rynku żywności. Temu głównemu celowi podporządkowano kilka celów szczegółowych, wśród których wskazuje się²⁵:

- a) zwiększenie konkurencyjności rolnictwa ekologicznego oraz wzrost podaży żywności ekologicznej na rynku;
- b) stymulowanie rozwoju przetwórstwa produktów ekologicznych;
- c) dywersyfikacja oraz wzmocnienie kanałów dystrybucji produktów ekologicznych;
- d) wzrost wiedzy konsumentów na temat rolnictwa ekologicznego i żywności ekologicznej;
- e) podniesienie poziomu współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w sektorze rolnictwa ekologicznego;
- f) włączenie organów administracji rządowej i samorządowej w rozwój sektora rolnictwa ekologicznego;

²¹ Art. 29 rozporządzenia nr 1305/2013.

²² Art. 35 ust. 2 lit. d-f rozporządzenia nr 1305/2013.

²³ PROW na lata 2014-2020.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014-2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 1 sierpnia 2014, s. 29, dostępny na stronie www.minrol.gov.pl.

g) utrzymanie wysokiego poziomu systemu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych.

Pomagać w sprostaniu powyższym wyzwaniom mają poszczególne działania przewidziane w PROW na lata 2014-2020.

Rolnictwo ekologiczne PROW na lata 2014-2020 zostało wyodrębnione spośród innych działań jako osobny przedmiot wsparcia finansowego. W szczególności priorytet pt. „Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne”²⁶ powiązано z jednej strony z „ograniczaniem negatywnego wpływu intensyfikującego się rolnictwa na środowisko poprzez upowszechnianie kompleksowych, zrównoważonych metod gospodarowania, które zapobiegają ubytkowi zawartości substancji organicznej w glebie i przeciwdziałają wymywaniu składników mineralnych i ich przedostawaniu się do wód gruntowych” jako praktyki korzystnej dla środowiska, a z drugiej – traktuje się je jako narzędzie do rozwoju rynku produktów ekologicznych²⁷.

Działanie rolnictwo ekologiczne wyodrębnione w PROW na lata 2014-2020 obejmuje zaniechanie stosowania przez producentów środków chemii na wszystkich etapach produkcji²⁸. Ma ono realizować zadania przekrojowe polityki rozwoju obszarów wiejskich, takie jak: „innowacyjność, środowisko oraz przeciwdziałanie zmianie klimatu i przystosowanie się do niej”²⁹. W ramach tego działania producenci będą uprawnieni do otrzymania płatności zarówno na konwersję, jak i utrzymanie produkcji ekologicznej, stosownie do rozporządzenia nr 1305/2013. Naturalnie wymieniona możliwość uzyskania wsparcia finansowego na rolnictwo ekologiczne nie jest jedyną. Producenci ekologiczni, podobnie z resztą jak w niektórych przypadkach na podstawie poprzednio obowiązującego Programu Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, mogą korzystać z innych działań, w które wpisuje się rolnictwo ekologiczne, wśród których wskazać można np. „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”³⁰, „Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych”³¹, „Inwestycje w środki trwałe”³².

²⁶ PROW na lata 2014-2020, s. 42.

²⁷ Ibidem.

²⁸ PROW na lata 2014-2020, s. 211.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Działanie M03, PROW na lata 2014-2020, s. 92.

³¹ PROW na lata 2014-2020, s. 97.

³² PROW na lata 2014-2020, s. 100.

5. Jak wspomniano na wstępie, plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego w Unii Europejskiej do 2020 r. wyznaczył trzy priorytety. Komisja zarekomendowała państwom członkowskim korzystanie ze wsparcia dla rolnictwa ekologicznego przewidzianego w nowych regulacjach prawnych, zwłaszcza w ramach działań objętych wsparciem rozwoju obszarów wiejskich. Strategia Komisji Europejskiej odwołuje się do możliwych synergii między unijną polityką a instrumentami dotyczącymi innowacyjnych pomysłów, na powiązania z inicjatywami badawczymi oraz na potrzebę poprawy zaufania konsumentów i podniesienia ich świadomości, a także na handel z państwami trzecimi. Komisja podkreśla także znaczenie rozwiązania, wedle którego państwa członkowskie mają obowiązek przeznaczenia przynajmniej 30% łącznego wkładu z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich do każdego programu rozwoju obszarów wiejskich na działania związane z ochroną środowiska i zmianą klimatu, w tym na rolnictwo ekologiczne³³. Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego potwierdza przyjęte przez ustawodawcę założenia, że rolnictwo ekologiczne ma pozytywne skutki dla środowiska naturalnego.

Zwiększenie konkurencyjności sektora rolnictwa ekologicznego wymaga działań promocyjnych i informacyjnych, bez których rolnictwo ekologiczne nie może się rozwijać. Istotną rolę we wskazanym zakresie odgrywa logo rolnictwa ekologicznego, co potwierdzają konsumenci³⁴. Produkcja ekologiczna jest systemem produkcji określonym przez Komisję jako „wysokospecjalistycznym”, wymagającym wykształcenia i wiedzy. Wyzwania stojące przed rolnictwem ekologicznym to m.in. prace nad innowacyjnymi metodami ochrony przed szkodnikami, środkami zastępującymi w ochronie roślin produkty zawierające miedź, ograniczenie zużycia energii przez szklarnie, poprawa żyzności gleby czy lepsze wykorzystanie energii³⁵. Przede wszystkim Komisja opowiada się za ograniczeniem odstępstw od wymogów rolnictwa ekologicznego, proponując np. tworzenie baz danych dostępności materiału siewnego. Odpowiedzią na problemy dotyczące żywienia zwierząt (jak wskazuje Komisja, w szczególności podaż białek i mikroskładników odżywczych, a także dostępność ekologicznego materiału siewnego) mają być m.in. odpowiednie badania. Komisja upatruje szans na rozwiązanie problemów czy sprostanie wyzwaniom, przed jakimi stoi rolnictwo ekologiczne, w programie „Hory-

³³ Zob. Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego, s. 5.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego, s. 8.

zont 2020³⁶. Taką nadzieję niesie za sobą możliwość udziału sektora rolnictwa ekologicznego w europejskim partnerstwie innowacyjnym³⁶ na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, co ma przełożyć się na „współpracę między nauką, gospodarstwami, doradztwem w zakresie rolnictwa i przemysłem, zarówno na szczeblu regionalnym, krajowym, jak i europejskim”³⁷.

Z kolei gdy chodzi o zapewnienie zaufania konsumentów do rolnictwa ekologicznego Komisja wskazuje, że potrzebne jest wzmocnienie nadzoru nad jednostkami certyfikującymi działającymi w rolnictwie ekologicznym, i dostrzega, że niezbędna jest poprawa koordynacji i współpracy właściwych organów i krajowych jednostek akredytujących. Akredytacja jest bowiem instrumentem służącym weryfikacji „kompetencji technicznych” jednostek oceniających zgodność. Potrzebne jest także poprawienie identyfikowalności produktów ekologicznych, w czym pomóc ma m.in. elektroniczny system certyfikacji³⁸.

6. W ciągu ostatnich lat rynek żywności ekologicznej rośnie, a wraz z nim rośnie jego wartość. Dotychczasowe rozwiązania prawne nie nadążają za zmianami, jakie zachodzą na rynku, poza tym złożoność i stopień skomplikowania przepisów nie sprzyjają rozwojowi tego sektora produkcji³⁹. Ustawodawca wskazuje jako trzy cele wprowadzenia nowej regulacji rolnictwa ekologicznego: po pierwsze – usunięcie przeszkód na drodze do trwałego rozwoju produkcji ekologicznej w Unii; po drugie – zagwarantowanie uczciwej konkurencji dla rolników i podmiotów oraz umożliwienie sprawniejszego funkcjonowania rynku wewnętrznego; po trzecie – podtrzymanie lub pogłębienie zaufania konsumentów do produktów ekologicznych⁴⁰.

Projektowane rozporządzenie dotyczące produkcji ekologicznej ma również uwzględnić reformę Wspólnej Polityki Rolnej, kształtującą ogólne ramy rozwoju rolnictwa w Unii w latach 2014-2020. Ustawodawca pragnie poprzez nowe ramy legislacyjne „zbudować ekonomicznie rentowny sektor produkcji żywności oraz w sposób zrównoważony zarządzać naturalnymi zasobami rolnymi Unii – a produkcja ekologiczna została uznana za jeden z kluczowych elementów tego modelu”.

³⁶ Art. 51 rozporządzenia nr 1305/2013.

³⁷ Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego, s. 9.

³⁸ *Ibidem*, s. 10.

³⁹ Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej.

⁴⁰ *Ibidem*.

Zmiany, jakie mają przynieść projektowane przepisy, jak się wydaje, zmierzają w kierunku najbardziej oczekiwanym przez wymagających konsumentów, mają bowiem zlikwidować wyjątki, co nie będzie jednak dotyczyć sytuacji, w których niezbędne są „tymczasowe środki umożliwiające kontynuację lub ponowne rozpoczęcie produkcji ekologicznej w przypadku wystąpienia katastrofy”. Druga z kluczowych zmian, jaka ma się dokonać na mocy przyszłych rozwiązań, to ujednoczenie systemu kontroli przez włączenie rolnictwa ekologicznego do urzędowej kontroli żywności w jednym akcie prawnym obejmującym urzędowe kontrole żywności⁴¹. Trzecią rewolucyjną wręcz nowością będzie kontrola podmiotów prowadzących produkcję ekologiczną przez różne organy kontrolne lub jednostki certyfikujące w zakresie tych samych grup produktów na różnych etapach łańcucha ekologicznego⁴².

7. Powyższe rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Uznanie przez ustawodawcę w rozporządzeniu nr 1307/2013, że rolnicy prowadzący produkcję zgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym spełniają wymogi instytucji zazielenienia (bez żadnych dodatkowych obowiązków), co uprawnia ich do uzyskania płatności z tytułu zazielenienia, świadczyć może o zmianie miejsca rolnictwa ekologicznego we Wspólnej Polityce Rolnej. Jak widać, rolnictwo ekologiczne stało się narzędziem ustawodawcy, służącym motywowaniu do produkcji rolnej sprzyjającej ochronie środowiska i klimatu. W zasadzie prawidłowością stało się to, że rolnictwo ekologiczne wpisuje się niemal w każdy cel czy priorytet wspomnianych w artykule planów, strategii, a zwłaszcza PROW na lata 2014-2020.

Gdyby nie istniały ograniczenia ekologicznej metody produkcji związane z jej wydajnością i wrażliwością na czynniki zewnętrzne, metoda ta winna od zawsze pełnić rolę „reguły”, a rolnictwo konwencjonalne od lat być od niej „wyjątkiem”. Wydaje się, że zarówno wspomniana instytucja zazielenienia w rozporządzeniu nr 1307/2013, jak i wyodrębnienie rolnictwa ekologicznego w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich są czynnikami nadającymi Wspólnej Polityce Rolnej nowy wymiar, w którym rolnictwo ekologiczne zajmuje kluczowe miejsce. Nie znaczy to jeszcze, że otrzymało ono rolę „reguły”, jednakże jest to istotny krok we wskazanym kierunku. Choć prawdopodobieństwo osiągnięcia ideału europejskiego

⁴¹ Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej, s. 7.

⁴² Ibidem.

zrównoważonego modelu rolnictwa opartego wyłącznie na praktykach rolniczych dogodnych dla środowiska, pożądanym przez społeczeństwo, jest ograniczone, to wzrost rynku rolnictwa ekologicznego oraz popytu na jego produkty w ostatnich latach pokazuje, że uzasadnione jest doskonalenie środków prowadzących do osiągnięcia tego celu.

W szczególności strategii rozwoju rolnictwa ekologicznego – zarówno polska, jak i unijna – potwierdzają nadal istnienie konieczności pogłębiania wiedzy konsumentów o produktach ekologicznych, ciągłego podnoszenia standardów produkcji ekologicznej w celu poprawy jakości tych produktów i zyskania zaufania nabywców. Nadto ciągle konieczna jest poprawa ich konkurencyjności. Jak się wydaje, projekt nowego rozporządzenia dotyczącego produkcji ekologicznej może być odpowiedzią na wymienione potrzeby. Zwłaszcza na aprobatę zasługuje próba ograniczenia możliwości odstępstw od wymogów produkcji ekologicznej, dopuszczalnych, mimo że krytykowanych, przez rozporządzenie nr 834/2007. Naturalnie rzeczywiste możliwości zależą każdorazowo od braku trudności rynkowych wynikających np. z braku materiału siewnego. Dlatego trudno jest przesądzić, w jakim stopniu projektowane rozwiązania będą sprzyjały osiągnięciu celu polepszenia jakości produktów ekologicznych. Jednakże należy stwierdzić, że bogate doświadczenia poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej i samej Unii pozwalają właściwie zdiagnozować problemy i kierunki działań służących rozwojowi rolnictwa ekologicznego, co daje szansę na pozytywne zmiany.

A NEW APPROACH TO ECOLOGICAL AGRICULTURE – LEGAL ASPECTS

S u m m a r y

The aim of this paper is an attempt to define the role of ecological agriculture against the background of the new CAP solutions, taking into account the objectives of an Action Plan developed to address the future of ecological agriculture and to draft relevant laws. It is concluded that recognition in regulation 1307/2013 of the fact that farmers who carry out production in compliance with the provisions of eco-agriculture fulfil the greening requirements, may prove that ecological agriculture has gained a new position in the common agricultural policy. It has also become a tool motivating farmers to engage in the eco-friendly and climate-friendly agricultural activity. Although it is too early to formulate any certain conclusions, decisions regarding the future actions and directions of a positive change should be based on the experience of the older EU members boasting a long membership history.

UN NUOVO SGUARDO SULL'AGRICOLTURA BIOLOGICA – ASPETTI GIURIDICI

Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni è un tentativo di determinare il ruolo dell'agricoltura biologica sullo sfondo di nuove soluzioni proposte nella Politica Agricola Comune, tenendo conto degli obiettivi del Piano di azione per il futuro dell'agricoltura biologica e dei progetti di atti giuridici riguardanti questo tipo di agricoltura.

In conclusione l'autrice afferma tra l'altro che il fatto che il legislatore, nel regolamento n. 1307/2013, abbia riconosciuto che gli agricoltori, impegnati a svolgere la produzione nel rispetto delle norme sull'agricoltura biologica, soddisfano i requisiti in materia di paesaggio verde, può testimoniare il riposizionamento dell'agricoltura all'interno della Politica Agricola Comune. L'agricoltura in oggetto è diventata uno strumento di incentivazione per lo svolgimento della produzione agricola favorevole all'ambiente e al clima. Al giorno d'oggi è difficile affermare in quale misura le soluzioni in fase di progettazione saranno in grado di favorire l'obiettivo finalizzato a migliorare la qualità dei prodotti biologici. Tuttavia, l'esperienza degli Stati membri dell'UE e dell'UE stessa permettono di riconoscere in modo corretto i problemi e le linee d'azione volte allo sviluppo dell'agricoltura biologica, il che offre la possibilità di un cambiamento positivo.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

O potrzebie zmian regulacji dotyczącej nowej żywności i nowych składników żywności

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszych rozważań jest projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności¹. Bez wątpienia podstawowym zadaniem prawa żywnościowego, ukształtowanego na podwalinach prawa sanitarnego², jest zapewnienie wysokiego poziomu zdrowia publicznego. Podobnie jest w przypadku regulacji dotyczącej nowej żywności i nowych składników żywności³. W pkt 2 preambuły do rozporządzenia nr 258/97 legislator wskazuje, że w celu ochrony zdrowia publicznego należy zapewnić, aby nowa żywność i nowe składniki żywności były poddawane jednej kontroli oceniającej ich bezpieczeństwo. Przez zapewnienie bezpieczeństwa nowej żywności rozumieć trzeba przede wszystkim ochronę życia i zdrowia konsumenta, środowiska oraz bioróżnorodności. Nie można jednak zapominać o innych zadaniach, które spełniać ma wskazana regulacja, szczególnie tych gospodarczych. Jednolita i wspólna dla wszystkich państw członkowskich procedura wydawania zezwolenia na wprowadzanie do obrotu nowej żywności zapewnić ma w swoim założeniu swobodny przepływ towarów, w tym środków spo-

¹ COM (2013), 894 final (dalej jako: projekt rozporządzenia).

² M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 46.

³ Chodzi w szczególności o 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).

zwywych, inaczej bowiem różnice występujące w ustawodawstwie mogłyby doprowadzić do nieuczciwej konkurencji, co w efekcie realnie wpłynęłoby na funkcjonowanie rynku wewnętrznego⁴.

Obowiązujący stan prawny utrzymuje się, nie licząc kilku zmian⁵, od blisko dwudziestu lat. Jednakże rozporządzenie nr 258/97 to akt prawny budzący kontrowersje nie tylko w ostatnich latach, bardzo często oceniany i poddawany dyskusjom. Mimo że zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 258/97 Komisja przed upływem pięciu lat od daty wejścia w życie rozporządzenia i na podstawie zebranych doświadczeń winna przesłać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z realizacji przepisów wraz z propozycjami odpowiednich poprawek, to już w 2000 r. podniesiono w Białej księdze dotyczącej bezpieczeństwa żywności⁶ konieczność modyfikacji procesu wydawania zezwoleń na wprowadzanie nowej żywności. Krytyce poddano w szczególności czas trwania i brak przejrzystości procesu zatwierdzania⁷.

Dokonana w lipcu 2002 r. ocena rozporządzenia nr 258/97 i przeprowadzone konsultacje zwróciły uwagę na potrzebę zmian w kilku obszarach. Dotyczyły one kwestii związanych z regulacją niemodyfikowanej genetycznie żywności, określeniem grupy adresatów decyzji zezwalającej na wprowadzenie nowej żywności do obrotu w Unii Europejskiej procedurą wprowadzania tego rodzaju żywności oraz identyfikacją nowej żywności i nowych składników żywności⁸. Przegląd ten był początkiem działań reformatorskich, które trwają po dziś dzień. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności 14 stycznia 2008 r.⁹ Prace legislacyjne prowadzone były w szczególności nad przepisami dotyczącymi tradycyjnej żywności z państw spoza Unii Europejskiej, nanomateriałów, klonowania zwierząt do celów produkcji żywności, kryteriów stosowanych w odniesieniu do oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem oraz kwestii dotyczących uproszczenia procedur wprowadzania nowej żywności do obrotu handlowego na terytorium Unii

⁴ Pkt 1 preambuły do rozporządzenia nr 258/97.

⁵ W szczególności chodzi o GMO.

⁶ White paper on food safety z 12 stycznia 2000 r. KOM (1999), 719, s. 26, pkt 76, http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf (dostęp: 16.01.2015).

⁷ M. Kraus, A. H. Meyer, *Zu den Reformbestrebungen der Novel Food Verordnung – eine kritische Bestandsaufnahme*, „EWS – Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht” 2009, nr 10, s. 414.

⁸ I. Gerstberger, *Die Novel Food Verordnung vor der Reform*, „WRP – Wettbewerb in Recht und Praxis” 2005, nr 5, s. 584.

⁹ COM (2007), 872 final.

Europejskiej. Zakończyły się one jednak brakiem porozumienia, zwłaszcza w odniesieniu do proponowanych regulacji dotyczących klonowania zwierząt, i ostatecznie prawodawca nie przyjął wniosku.

Komisja przyjęła wnioski 18 grudnia 2013 r. nie tylko w sprawie *novel food*, lecz także klonowania zwierząt. Taki rozdział wynika m.in. z dotychczasowych doświadczeń i wniosków wynikających z prób ostatniej nowelizacji. Planowane zmiany przepisów w zakresie nowej żywności mają przyczynić się do poprawy dostępu nowej i innowacyjnej żywności do rynku UE oraz utrzymania wysokiego poziomu ochrony zdrowia¹⁰.

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności zawiera rozwiązania prawne wystarczające do zrealizowania zgłaszanych dotychczas postulatów, przy uwzględnieniu podstawowych celów, jakie spełniać ma regulacja – zarówno ochronnych, jak i gospodarczych. Projekt zostanie poddany analizie, na podstawie której przedstawione zostaną uwagi co do proponowanych rozstrzygnięć.

Za podjęciem rozważań przemawiają zwłaszcza względy legislacyjne, poznawcze oraz ochronne i gospodarcze. Kwestie praktyczno-legislacyjne odnoszą się do oceny proponowanej regulacji prawnej i przedstawienia uwag oraz zastrzeżeń. Co do względów poznawczych należy podnieść, że problematyka nowej żywności, mimo upływu kilkunastu lat od ujęcia jej w ramy prawne, jest wciąż nowa w Unii Europejskiej. Chociaż według niektórych badań nawet 67% ankietowanych pojęcie „nowa żywność” jest znane¹¹, to jednak nadal jest ono nierozumiane i błędnie pojmowane, nawet w piśmiennictwie, głównie o charakterze przyrodniczym i technologicznym¹². Względy ochronne i gospodarcze są natomiast ze sobą ściśle związane. Z jednej strony nieunikniony rozwój technologiczny i innowacje w branży spożywczej przynieść mogą wiele korzyści ekonomicznych i społecznych i przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Innowacyjne metody produkcji żywności mogą sprzyjać obniżaniu kosztów wytwarzania produktów spożywczych, ograniczyć lub uniezależnić produkcję od warunków przyrodniczych, wpłynąć na poprawę stanu środowiska oraz dostarczać ludziom produktów o specjalnie zwiększonej lub obniżonej kaloryczności, ilości składników odżywczych

¹⁰ Por. D. Stankiewicz, *Nowa żywność*, „Analizy BAS” 2014, nr 13, s. 6 i przywołana tam literatura.

¹¹ Por. *ibidem*, s. 6 i przywołane tam badania.

¹² Por. M. Grochowska, *Nowa żywność i żywność GMO*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2004, nr 4, s. 18.

i mineralnych, a także produktów hipoalergicznym. Z drugiej strony zaś nowa żywność stanowić może ryzyko nie tylko dla życia i zdrowia konsumenta, lecz także środowiska naturalnego. Tego rodzaju żywność często postrzegana jest jako zagrożenie dla łańcucha pokarmowego i środowiska, a obawa spowodowana jest nadmiernym wykorzystywaniem rzadkich roślin i ziół egzotycznych jako naturalnych matryc, co zdaniem niektórych doprowadzić może do wyniszczenia dzikich terenów i zasiedlenia nowych, a to z kolei grozi nadmierną ekspansją gatunków obcych¹³. Trzeba zarazem podkreślić, że negatywne skutki produkcji, stosowania i spożycia nowej żywności mogą ujawniać się w dłuższej perspektywie czasowej i dlatego konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska i bioróżnorodności przy jednoczesnym otwieraniu rynku na innowacje i uwzględnieniu w przepisach nowych rozwiązań technologicznych.

Projekt rozporządzenia dotyczącego nowej żywności ma na względzie przede wszystkim kwestie związane z uaktualnieniem podstawowych terminów, w szczególności definicji nowej żywności, skróceniem i obniżeniem kosztów postępowania w sprawie wydawania zezwoleń, potrzebą scentralizowanej oceny ryzyka i bezpieczeństwa żywności, koniecznością skorygowania procedury wprowadzenia na rynek w Unii Europejskiej tradycyjnej żywności z państw trzecich, zasadami ochrony danych. W dalszej części artykułu ocenie poddane zostaną poszczególne rozwiązania.

2. Problemy definicyjne

Zawarta w projekcie definicja nowej żywności różni się w znacznym stopniu od wyjaśnienia tego pojęcia w rozporządzeniu nr 258/97. W proponowanym brzmieniu jest to żywność, której nie używano do spożycia przez ludzi w znacznym stopniu w Unii przed 15 maja 1997 r., niezależnie od daty przystąpienia poszczególnych państw członkowskich do Unii. Definicja ta nie zawiera zamkniętego katalogu środków spożywczych, wskazując, że do nowej żywności zalicza się w szczególności: żywność, którą produkuje się z wykorzystaniem nowego procesu produkcji niestosowanego w Unii przed 15 maja 1997 r., jeżeli powoduje on znaczne zmiany w składzie lub strukturze żywności, które wpływają na jej wartość odżywczą, sposób jej metabolizowania lub na poziom substancji niepożąda-

¹³ M. Stawarczyk, *Nowa żywność*, „Aptekarz Polski” 2014, nr 90/68, http://www.aptekarz-polski.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1641&Itemid=66 (dostęp: 16.01.2015).

nych; żywność zawierająca „wytworzone nanomateriały”¹⁴ lub składająca się z nich; witaminy, składniki mineralne i inne substancje¹⁵, jeżeli zastosowano nowy proces produkcji, lub takie substancje zawierają „wytworzone nanomateriały”, lub składają się z nich; żywność stosowaną w Unii przed 15 maja 1997 r. wyłącznie w suplementach żywnościowych, jeżeli jest przeznaczona do stosowania w żywności innej niż suplementy żywnościowe¹⁶.

Z całą pewnością proponowana definicja jest bardziej ogólna i w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia postęp technologiczny¹⁷. Jednak wydaje się ona niejasna. Obecnie za nową żywność uznaje się produkty, które dotychczas nie były w znacznym stopniu wykorzystywane we Wspólnocie do spożycia przez ludzi i które zaliczyć można do jednej z czterech prawnie wydzielonych kategorii¹⁸. W projekcie katalog jest otwarty, a jedyną przesłanką uznania za nową żywność pozostało nieużywanie do spożycia przez ludzi w znacznym stopniu w Unii przed 15 maja 1997 r. Środki spożywcze nie muszą zatem zaliczać się do którejkolwiek z wymienionych kategorii, by uzyskać status nowej żywności. Zakwalifikowanie produktu do którejkolwiek ze wskazanych kategorii służy wyjaśnieniu, że może to być produkt nowego rodzaju, natomiast brak przynależności do nich nie uniemożliwia uznania nowości towaru¹⁹.

Prawodawca proponuje zamianę wyrażenia „dotychczas”, rozumianego jako „przed datą wejścia w życie rozporządzenia nr 258/97” na „przed dniem 15 maja 1997 r.”. Według legislatora zabieg ten ma zapewnić ciągłość regulacji. Jednak takie rozwiązanie może budzić wątpliwości z uwagi na wprowadzenie nowej definicji *novel food*. Pominięcie dotychczasowych kategorii może prowadzić do tego, że produkty, które nie były do tej pory traktowane jako nowa żywność, mogą być za nią uznane²⁰. Problem dotyczy środków spożywczych, które mogły pojawić się pomiędzy 15 maja 1997 r. a wejściem w życie nowego rozporządzenia i nie zaliczałyby się do kategorii nowej żywności według rozporządzenia nr 258/97, natomiast należałyby do niej zgodnie z projektem. Produkty legalnie wprowadzone

¹⁴ Zdefiniowane w art. 2 ust. 2 lit. t rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

¹⁵ Stosowane zgodnie z dyrektywą 2002/46/WE, rozporządzeniem (WE) nr 1925/2006 lub rozporządzeniem (UE) nr 609/2013.

¹⁶ Zdefiniowane w art. 2 lit. a dyrektywy 2002/46/WE.

¹⁷ D. Stankiewicz, op. cit., s. 7.

¹⁸ Kategorie określone są w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97.

¹⁹ Por. Ch. Ballke, *Die neue Novel Food-Verordnung – Reform 2.0*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2014, nr 4, s. 416.

²⁰ *Ibidem*, s. 416.

do obrotu musiałyby przejść dodatkową procedurę²¹. Spowodować to może bardzo szkodliwe skutki ekonomiczne i gospodarcze, przykładowo ewentualny zakaz sprzedaży, wzrost kosztów i czasochłonność uzyskania zezwolenia. Proponowane rozwiązanie nie jest zatem tylko zapewnieniem ciągłości regulacji, ale także wstecznym działaniem planowanych rozwiązań²².

Należy zauważyć, że ustanowiona definicja nie rozwiązuje wielu dotychczas przedstawianych zastrzeżeń. W szczególności chodzi o niejasność sformułowań, np. „w znacznym stopniu”. Wskazać trzeba, że wyrażenie to było dotychczas krytykowane z uwagi na różne jego postrzeganie. Komisja Europejska rozumiała ten termin jako „powszechna dostępność”, czyli możliwość powszechnego nabycia w sklepach, ale już nie w aptekach. Spotkało się to z krytyką i opiniami, że taka interpretacja jest nadmiernym ograniczeniem, nie ma przedmiotowego uzasadnienia i nie znajduje oparcia w przepisach, a wprowadzone rozróżnienie jest dyskryminujące²³. Inaczej natomiast termin ten rozumiany był przez rzecznika generalnego L. A. Geelhoeda²⁴. Jego zdaniem nie można sądzić, że produkt nie był w znacznym stopniu wykorzystywany w przypadku spożycia produktu będącego już na rynku jednego lub wielu państw członkowskich w czasie wejścia w życie rozporządzenia, do którego konsumenci mają w związku z tym dostęp. Termin zatem należy interpretować szeroko i obejmuje on wszystkie kanały dostaw i dystrybucji produktów²⁵. Przedmiotowy projekt niestety nie rozwiązuje tego sporu, co może być przyczyną opóźnienia wprowadzenia produktów spożywczych na rynek²⁶.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na to, że brak jakichkolwiek powodów, by w określonych przypadkach witaminy, składniki mineralne i inne substancje²⁷ przechodziły najpierw przez proces zatwierdzania jako

²¹ Por. art. 29 ust. 2 projektu rozporządzenia.

²² Por. I. Gerstberger, „*Was lange währt, wird endlich gut?*“ – *Zum Vorschlag der Kommission zur Revision der Novel Food Verordnung*, „ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2008, nr 2, s. 201-202.

²³ I. Gerstberger, *Die Novel...*, s. 585-586.

²⁴ Schlussanträge des Generalanwalts L. A. Geelhoed vom 3. Februar 2005, pkt 96, 97, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d66ea1098db5ce4eebba8e81546dd4374a.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuOa310?text=&docid=49907&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=90886> (dostęp: 16.01.2015).

²⁵ I. Gerstberger, *Die Novel...*, s. 586.

²⁶ Por. D. Stankiewicz, op. cit., s. 7-8.

²⁷ Stosowane zgodnie z dyrektywą 2002/46/WE, rozporządzeniem (WE) nr 1925/2006 lub rozporządzeniem (UE) nr 609/2013.

nowa żywność, a następnie kolejny proces zatwierdzania²⁸. Postuluje się w tym zakresie jeśli nie połączenie procedur, to ich odpowiednią koordynację²⁹.

Znaczne wątpliwości budzi także kategoria iv definicji nowej żywności. Brak bowiem powodów naukowych i podstaw prawnych do różnego traktowania żywności stosowanej w suplementach żywnościowych i w żywności innej niż suplementy³⁰. Proponowane rozwiązania są więc *contra legem*, ponieważ podstawą do uznania za nową żywność nie jest jej przynależność do konkretnej kategorii żywności, a jedynie stosowanie w znacznym stopniu przed 15 maja 1997 r.³¹ Podnosi się nawet, że takie specjalne traktowanie suplementów diety jest arbitralne i obiektywnie nieuzasadnione, a w konsekwencji stanowić może naruszenie ogólnego zakazu dyskryminacji³².

Warto zauważyć jednak, że propozycje nowych rozwiązań przewidują pewne środki, które mogą ograniczyć wątpliwości związane z rozumieniem pojęcia „nowa żywność”. Jak stanowi art. 3 projektu, Komisja może zdecydować, w drodze aktów wykonawczych, czy dany środek spożywczy wchodzi w zakres definicji nowej żywności. W odniesieniu do tego rozwiązania trudno jednak stwierdzić, jaki status prawny będzie miała decyzja, tzn. czy będzie ona wskazywać konkretnego adresata, czy będzie miała charakter ogólny oraz czy dokonana w niej klasyfikacja powiązana będzie z unijnym katalogiem żywności³³.

Przewiduje się również możliwość sprawdzenia przez podmioty działające na rynku spożywczym, czy żywność, którą zamierzają wprowadzić, wchodzi w zakres stosowania tego rozporządzenia. Potencjalni wnioskodawcy uzyskają, w przypadku braku pewności, możliwość konsultacji z państwem członkowskim, które zobowiązać może podmioty działające na rynku spożywczym do przekazania niezbędnych informacji, celem ustalenia, w jakim stopniu dana żywność była stosowana w Unii do spożycia przez ludzi przed 15 maja 1997 r.³⁴

W projekcie rozporządzenia pojawia się definicja „tradycyjnej żywności z państw trzecich”. Prawodawca uznaje za nią nową żywność uzyska-

²⁸ Ch. Ballke, op. cit., s. 417.

²⁹ Ibidem, s. 417.

³⁰ I. Gerstberger, „*Was lange währt, wird endlich gut?*“ ..., s. 197.

³¹ Ch. Ballke, op. cit., s. 417.

³² Por. I. Gerstberger, „*Was lange währt, wird endlich gut?*“ ..., s. 198 i przywołane tam orzeczenia.

³³ Ch. Ballke, op. cit., s. 418-419.

³⁴ Por. art. 4 projektu rozporządzenia.

ną w ramach produkcji podstawowej (niezaliczającą się do kategorii i-iii), z którą wiąże się historia bezpiecznego stosowania żywności w państwie trzecim. Legislator wyjaśnia enigmatyczne sformułowanie „historia bezpiecznego stosowania żywności w państwie trzecim”. Oznacza ono, że bezpieczeństwo danej żywności zostało potwierdzone na podstawie danych dotyczących składu oraz doświadczeń związanych z ciągłym stosowaniem tej żywności przez co najmniej 25 lat w zwyczajowej diecie przez dużą część ludności państwa trzeciego przed dokonaniem stosownego jej zgłoszenia celem wprowadzania na rynek w Unii Europejskiej³⁵. Na wskazaną definicję składają się dwa elementy: ilościowy – długi czas stosowania przez dużą część ludności oraz jakościowy – zapewnienie bezpieczeństwa na podstawie danych dotyczących składu oraz na podstawie dotychczasowych doświadczeń³⁶. Jednakże również w przypadku tych sformułowań pojawiają się problemy z ich jednolitym rozumieniem. Tak jak można identyfikować wyrażenie „zwyczajowa dieta” jako „codzienne spożycie”, choć i to nie rozwiązuje wątpliwości, to jednoznaczne nie jest, co należy rozumieć przez „dużą część ludności”. Taka redakcja przepisów może skutkować ograniczeniem dostępu niektórych producentów z państw trzecich do rynku Unii³⁷.

Należy się liczyć też z tym, że paradoksalnie nowa regulacja zamiast otworzyć rynek na tego rodzaju środki spożywcze, może je z niego wykluczyć, przede wszystkim z powodu wysokich wymogów zarówno ilościowych, jak i jakościowych, szczególnie jeśli podejrzenia, że dotychczas nie zbierano żadnych dowodów na „bezpieczne stosowanie”, okażą się prawdziwe³⁸. W tym momencie jednak trudno ocenić, czy nowe propozycje znajdą uzasadnienie w praktyce, czy będą martwe, a jedyną możliwością wprowadzenia na rynek tego rodzaju środków spożywczych będzie uzyskanie zezwolenia.

Pozytywnie trzeba natomiast ocenić wyjaśnienie, kto może być wnioskodawcą. Obecnie regulacja prawna określa go jako osobę odpowiedzialną za wprowadzenie nowej żywności do obrotu we Wspólnocie³⁹. Projekt przewiduje szeroki krąg podmiotów do tego uprawnionych, nie tylko stronę prowadzonego postępowania, lecz także: państwo członkowskie, państwo trzecie lub zainteresowaną stronę, która może reprezento-

³⁵ Art. 2 ust. 2 lit. b-c projektu rozporządzenia.

³⁶ Ch. Ballke, *op. cit.*, s. 418.

³⁷ D. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 8.

³⁸ Ch. Ballke, *op. cit.*, s. 418.

³⁹ Art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 258/97.

wać szereg zainteresowanych stron⁴⁰. W piśmiennictwie zauważa się jednak, że zmiana ta nie powinna skutkować lawinowym zwiększeniem się liczby złożonych wniosków, ale możliwość złożenia osobnego wniosku przez państwo trzecie wydaje się szczególnie atrakcyjna⁴¹.

3. Wprowadzanie nowej żywności na rynek Unii Europejskiej

Projekt rozporządzenia dotyczącego nowej żywności przesądza o obowiązku ustanowienia i aktualizacji unijnego wykazu środków spożywczych. Warto nadmienić, że również obecnie istnieje katalog nowej żywności⁴². Nie jest on jednak pełny i wyczerpujący, a mając charakter orientacyjny, służy w szczególności wstępnej ocenie, czy środek spożywczy należy do tego rodzaju kategorii produktów⁴³. Proponowane rozwiązania wymagają do wprowadzenia na rynek unijny nie tylko uzyskania stosownego zezwolenia, lecz także wpisania do unijnego wykazu. Wpis ma mieć zatem charakter konstytutywny. Dlatego wykaz zostanie zaktualizowany o żywność, która uzyskała zezwolenie na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów albo została skutecznie notyfikowana. Proponowana regulacja wprowadzi pewność obrotu gospodarczego, dlatego trzeba ją oceniać pozytywnie. Tym bardziej że w wykazie mają zostać określone warunki stosowania nowej żywności, co ułatwi kontrolę i powinno w większym stopniu zapewniać bezpieczeństwo tych produktów.

Jedną z najważniejszych zmian jest zastąpienie aktualnego systemu zezwoleń indywidualnych zezwoleniami ogólnymi. Ze względu na to procedura notyfikacyjna ma zostać zlikwidowana. Scentralizowana procedura ogólna wszczynana będzie z inicjatywy Komisji, choć doktryna w tym zakresie nie spodziewa się częstej praktyki⁴⁴, albo wymusi składanie wniosków o wydanie zezwolenia bezpośrednio do Komisji Europejskiej. Przedkładane podanie obligatoryjnie ma zawierać nazwę, opis i skład nowej żywności oraz dowody naukowe, które wykażą, że nie stanowi ona zagrożenia. Dodatkowo załączyć można propozycje warunków stosowa-

⁴⁰ Art. 2 ust. 2 lit. d projektu rozporządzenia.

⁴¹ Ch. Ballke, op. cit., s. 418.

⁴² Dostępny na: http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/nfnfnetweb/mod_search/index.cfm (dostęp: 27.01.2015).

⁴³ Por. http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/novel_food_catalogue_en.htm (dostęp: 27.01.2015).

⁴⁴ Ch. Ballke, op. cit., s. 420.

nia i wymagań dotyczących etykietowania, które nie wprowadzają konsumenta w błąd.

Komisja Europejska może zwrócić się o wydanie opinii do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), jeżeli aktualizacja unijnego wykazu może mieć wpływ na zdrowie ludzkie⁴⁵. Wynika z tego, że praktycznie w każdym przypadku Komisja może wykonać swoje uprawnienie. Wpłyne to na długość postępowania, które zwykle będzie wynosić minimum 18 miesięcy. Opinia bowiem powinna być wydana w ciągu 9 miesięcy od otrzymania ważnego wniosku⁴⁶. Komisja również w terminie 9 miesięcy od daty publikacji opinii EFSA przekłada Stałemu Komitetowi ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt projekt aktu wykonawczego, w którym uwzględnia się ogólne warunki, jakie musi spełniać nowa żywność⁴⁷, przepisy prawa Unii, opinię EFSA oraz inne uzasadnione czynniki związane z rozpatrywaną aktualizacją⁴⁸. Szczególnie wątpliwości wiążą się z tym, co należy rozumieć przez uzasadnione czynniki, a nawet czy istnieją w ogóle jakiegokolwiek inne czynniki, które mogą wpłynąć na odmowę wydania zezwolenia na wprowadzenie tego rodzaju żywności⁴⁹.

Warto zwrócić uwagę na możliwość wydłużenia terminu wydania opinii, gdy EFSA zwraca się do wnioskodawcy o dodatkowe informacje. Termin ten ustala EFSA, a jedynym ograniczeniem tej arbitralności jest możliwość wniesienia sprzeciwu przez Komisję w ciągu 8 dni roboczych od przekazania informacji przez EFSA⁵⁰. Inaczej zaś jest w przypadku przekazania dodatkowych informacji przez wnioskodawcę z jego własnej inicjatywy, które nie wpływa na termin wydania opinii. EFSA, jeżeli potrzebuje dodatkowych ważnych informacji, powinna się zwrócić o nie do wnioskodawcy i zagwarantować sobie odpowiedni czas na wykonanie czynności administracyjnych. Przedstawiane natomiast z własnej inicjatywy informacje będą miały dużą wagę jedynie, gdy zostaną przekazane na początku procedury opiniującej. W późniejszym bowiem stadium EFSA sama się o nie zwróci. Informacje przekazywane po jakimś czasie, nawet krótko przed upływem wyznaczonego terminu do wydania opinii, nie powinny mieć wpływu na jego wydłużenie, gdyż zwykle nie będą

⁴⁵ Por. art. 9 ust. 2 projektu rozporządzenia.

⁴⁶ Por. art. 10 projektu rozporządzenia.

⁴⁷ Określone w art. 6 projektu rozporządzenia.

⁴⁸ Por. art. 11 ust. 1 projektu rozporządzenia.

⁴⁹ Ch. Ballke, op. cit., s. 421-422.

⁵⁰ Por. art. 10 projektu rozporządzenia.

istotne. Regulacja ta winna też wpłynąć dyscyplinująco na wnioskodawców, by przekazywali jak najszybciej ważne dla postępowania informacje.

EFSA, oceniając bezpieczeństwo żywności, ma uwzględniać, czy skład nowej żywności oraz warunki jej stosowania nie stwarzają ryzyka dla zdrowia ludzi w Unii Europejskiej oraz czy jest ona równie bezpieczna co żywność należąca do porównywalnej kategorii środków spożywczych już stosowanych w UE⁵¹. Zdaniem doktryny ostatnie ze wskazanych wymagań jest niezrozumiałe, m.in. dlatego że nie znajduje się w katalogu ogólnych warunków, jakim odpowiadać musi nowa żywność⁵². Krytyka tej regulacji wynika również z faktu, że ogólny wymóg bezpieczeństwa określony został dla wszystkich kategorii żywności w art. 14 rozporządzenia nr 178/2002⁵³, a prawo unijne nie zna takich sformułowań, jak: „równie bezpieczna”, „mniej bezpieczna” czy „bardziej bezpieczna”⁵⁴.

Postulat skrócenia procedury jest jednym z najważniejszych, jakie proponowana regulacja ma spełniać. Jak wskazał brytyjski ekonomista rolny G. Brookes, procedura wydawania zezwoleń, która trwa dłużej niż trzy lata, nie jest ekonomicznie opłacalna i staje się przeszkodą dla innowacji⁵⁵. Wydaje się, że procedura unijna trwająca przeciętnie 35 miesięcy, w porównaniu z przyjętymi: w Brazylii – do 1 miesiąca, Stanach Zjednoczonych – do 3 miesięcy, Australii – do 14 miesięcy, czy Japonii – do 18 miesięcy⁵⁶, jest zbyt długa i ogranicza możliwość wykorzystywania nowych metod produkcji w Unii Europejskiej. Mało prawdopodobne jest jednak, że zezwolenia wydawane będą przez Komisję w planowanym terminie 18 miesięcy⁵⁷, co i tak jest okresem dłuższym niż w innych krajach. Tym bardziej że Komisja może w wyjątkowych okolicznościach przedłużać przewidziane terminy, i to nie tylko na wniosek EFSA, ale też z własnej inicjatywy⁵⁸.

Projekt rozporządzenia określa szczególną procedurę wprowadzania na rynek unijny tradycyjnej żywności z państw trzecich. Postępowanie to

⁵¹ Por. art. 10 ust. 1 projektu rozporządzenia.

⁵² Ch. Ballke, op. cit., s. 421.

⁵³ 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.

⁵⁴ Ch. Ballke, op. cit., s. 421.

⁵⁵ I. Gerstberger, „Was lange währt, wird endlich gut?”..., s. 18.

⁵⁶ Por. ibidem, s. 185.

⁵⁷ Ch. Ballke, op. cit., s. 422.

⁵⁸ Por. art. 21 projektu rozporządzenia.

rozpoczyna zgłoszenie wnioskodawcy skierowane do Komisji, w którym zawarte są dane dotyczące nazwy, opisu, składu i państwa pochodzenia tradycyjnej żywności, świadczące o historii bezpiecznego stosowania tych środków spożywczych w państwie trzecim, a także w stosownych przypadkach warunki stosowania oraz szczególne wymagania dotyczące etykietowania, które nie wprowadzają konsumenta w błąd⁵⁹. Informacje te mają być przekazywane bezzwłocznie do EFSA oraz państw członkowskich, które w terminie 4 miesięcy mogą zgłosić stosowne zastrzeżenia. Dla ich ważności konieczne jest, by spełniały trzy kryteria: muszą dotyczyć bezpieczeństwa żywności, muszą być oparte na dowodach naukowych oraz muszą być uzasadnione⁶⁰. Jeżeli nie wniesiono sprzeciwu albo nie spełniał on określonych warunków, Komisja zobowiązana jest do wydania zezwolenia i bezzwłocznej aktualizacji wykazu. W innym przypadku nie może ono zostać wydane, a wnioskodawcy pozostaje jedynie możliwość zainicjowania procesu podobnego do postępowania, którego przedmiotem jest zatwierdzenie wprowadzenia na rynek nowej żywności, jednak o krótszych terminach. Nastąpić to może przez złożenie do Komisji wniosku wraz z udokumentowanymi danymi dotyczącymi uzasadnionych zastrzeżeń zgłoszonych wcześniej. W tym przypadku opinia EFSA jest konieczna. Wydawana jest według podobnych zasad, jak w przypadku procesu dotyczącego pozostałej nowej żywności, jednak termin wynosi 6 miesięcy, choć również może zostać przedłużony.

Nowe rozwiązanie dotyczące uproszczonej procedury wprowadzania na rynek unijny tradycyjnej żywności z państw trzecich cieszy się aprobatą doktryny i uznawane jest za szczególnie atrakcyjne⁶¹. Chociaż jednak istnieją obawy i przypuszczenia, że w większości przypadków uzasadnione zastrzeżenia zostaną zgłoszone, a decydujący dla wprowadzenia do obrotu okaże się proces aplikacyjny⁶².

4. Ochrona danych

Warto zauważyć, że w projekcie nowego rozporządzenia zakłada się także ochronę danych zawartych we wniosku, szczególnie w zakresie dowodów lub danych naukowych, które przedstawiono na poparcie wniosku.

⁵⁹ Por. art. 13 projektu rozporządzenia.

⁶⁰ Por. I. Gerstberger, „*Was lange währt, wird endlich gut?*“..., s. 213.

⁶¹ Ch. Ballke, op. cit., s. 422.

⁶² Por. ibidem, s. 422.

Wnioskodawcy mogą występować o poufne traktowanie pewnych informacji, jeśli ich ujawnienie w istotny sposób mogłoby zaszkodzić ich pozycji konkurencyjnej⁶³. Również na prośbę wnioskodawcy, popartą właściwymi i możliwymi do zweryfikowania informacjami, nie można bez zgody pierwotnego wnioskodawcy wykorzystać nowo uzyskanych dowodów naukowych lub danych naukowych, na których oparto wnioski. Ochrona danych może być udzielona na okres do 5 lat, gdy spełnione zostaną następujące przesłanki: w chwili złożenia wniosku nowo uzyskane dowody naukowe lub dane naukowe zostały zastrzeżone, pierwotny wnioskodawca miał wyłączne prawo powoływania się na nie, a zezwolenie nie mogłoby zostać wydane bez przedłożenia tych dowodów lub danych naukowych⁶⁴. W takim przypadku wydane w czasie udzielonej ochrony zezwolenie dotyczy wprowadzania na rynek w Unii nowej żywności wyłącznie przez wnioskodawcę, chyba że kolejny wnioskodawca uzyska zezwolenie bez odniesienia do zastrzeżonych dowodów⁶⁵.

Celem powyższego rozwiązania ma być stymulowanie badań, rozwoju i innowacji w przemyśle rolno-spożywczym, w szczególności przez ochronę kosztownych inwestycji dokonywanych przez innowatorów podczas gromadzenia informacji i danych na poparcie wniosku dotyczącego nowej żywności. Ma ono być zachętą dla podmiotów działających w przemyśle spożywczym. Jednakże regulacja ta nie określa ściśle, kiedy dowody lub dane można uznać za nowe⁶⁶. W piśmiennictwie pojawiają się również poglądy, że ustanowienie takiego monopolu jest niezgodne z celami rozporządzenia, nie służy zapewnieniu bezpieczeństwa żywności oraz istotnie ogranicza swobodny przepływ towarów, a wnioskodawcy przysługują inne środki ochrony, np. ochrona patentowa lub prawo ochronne na wzór użytkowy⁶⁷. Takie rozwiązanie miałoby pozytywne skutki dla gospodarki, ponieważ pozwoliłoby innym przedsiębiorcom wprowadzać na rynek „zasadniczo podobne” produkty przy udziale w kosztach wdrażania innowacji na podstawie udzielonych licencji oraz wydawać licencje przymusowe⁶⁸.

⁶³ Art. 22 ust. 1 projektu rozporządzenia.

⁶⁴ Por. art. 24 ust. 1 i 2 projektu rozporządzenia.

⁶⁵ Art. 25 ust. 1 projektu rozporządzenia.

⁶⁶ Por. I. Gerstberger, „*Was lange währt, wird endlich gut?*“..., s. 217.

⁶⁷ Por. I. Gerstberger, *Die Novel Food...*, s. 590.

⁶⁸ Por. ibidem, s. 590.

5. Podsumowanie

Od dawna już podejmowano bezskuteczne próby dokonania zmian w obowiązującej regulacji dotyczącej nowej żywności. Najnowszy projekt rozporządzenia, tak jak wcześniejsze, ma mocne i słabe strony. Zdecydowanie największą zaletą nowych rozwiązań jest utworzenie uproszczonego, skróconego i scentralizowanego systemu uzyskiwania zezwoleń ogólnych na wprowadzenie na rynek nowej żywności. Na pozytywną ocenę zasługują także propozycje w zakresie ustanowienia szczególnych rozwiązań w odniesieniu do tradycyjnej żywności z państw trzecich. Na aprobataę zasługuje uwzględnienie w proponowanej regulacji potrzeb i możliwości przemysłu spożywczego. Wyraźnym celem sugerowanych zmian jest obniżenie kosztów wprowadzania innowacji i zachęcanie podmiotów działających na rynku spożywczym do stosowania nowych, niewykorzystywanych dotychczas metod produkcji i nieznanymi środkami spożywczymi, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu zdrowia publicznego. Dodatnio oceniać należy próby uwzględnienia w systemie zezwoleń ogólnych kwestii stymulowania badań i rozwoju w przemyśle rolno-spożywczym, mimo że ich efektem są kwestionowane rozwiązania w zakresie ochrony danych i dowodów naukowych. Cel ten można bowiem osiągnąć za pomocą obowiązujących środków prawnych.

Chociaż projekt powstał na bazie prowadzonych działań reformatorskich i doświadczeń wynikających z nieudanych prób wprowadzenia zmian, nadal jednak niestety posiada wiele słabych stron. Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności podnosi, że w dalszym ciągu aktualny pozostaje problem wyczerpującego doprecyzowania zakresu przyszłego rozporządzenia w taki sposób, aby zapewnić jednoznaczność i adekwatność tych przepisów, mając na uwadze z jednej strony przemysł spożywczy charakteryzujący się wysokim poziomem innowacyjności, z drugiej zaś – zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka, interesów konsumentów i środowiska naturalnego oraz efektywne funkcjonowanie rynku wewnętrznego⁶⁹. W odniesieniu do definicji nowej żywności pojawia się wiele opinii, wskazujących, że nie gwarantuje ona pewności prawnej ani nie wyjaśnia w sposób wyczerpujący zakresu tego rodzaju środków spożywczych⁷⁰. Zastrzeżenia można mieć też do wielu sformułowań używanych w projek-

⁶⁹ Zob. <http://www.igifc.pl/aktualnosci/nowa-zywnosc-prace-nad-projektem-rozporzadzenia-nabieraja-tempa,news,24,27.php> (dostęp: 31.01.2015).

⁷⁰ Ibidem.

cie, których niejasność może budzić problemy nie tylko teoretyczne, ale również praktyczne, w szczególności powodujące wydłużenie prowadzonego postępowania.

Mimo że cel proponowanych zmian zasługuje na szczególną aprobatę, stwierdzić należy, że nie wszystkie środki do jego osiągnięcia są odpowiednie. Projekt rozporządzenia w sprawie nowej żywności wymaga jeszcze wiele pracy i wyjaśnień. Choć według przewidywań proponowane rozwiązania prawne mogłyby wejść w życie w 2016 r.⁷¹, to w rzeczywistości nie należy się spodziewać szybkiego wprowadzenia reformy⁷².

ABOUT THE NEED FOR A CHANGE IN THE REGULATIONS OF NOVEL FOOD AND NOVEL FOOD INGREDIENTS

S u m m a r y

This paper is an analysis of the draft regulation of the European Parliament and the Council on novel food in order to establish whether it contains sufficient legal solutions enabling to achieve the proposed objectives and basic goals, both protective and economic. The advantages as well as the disadvantages are noted. The greatest advantage is a simplified, shortened and centralised system of procuring general certificates that enable the marketing of novel food. The proposals of special solutions in dealings with novel food originating in third countries are also noteworthy. What still remains and needs to be addressed, is the future regulation which must ensure clarity and adequacy of provisions in such a way that on the one hand they will take into account the highly innovatory level of food industry, but on the other hand they will provide adequate protection of consumers' health and interests, as well as efficient functioning of the internal market.

LA NECESSITÀ DI APPORTARE MODIFICHE ALLA REGOLAZIONE IN MATERIA DI NUOVI PRODOTTI E DI NUOVI INGREDIENTI ALIMENTARI

R i a s s u n t o

L'oggetto dell'analisi è una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di nuovi ingredienti alimentari. Lo scopo delle considerazioni è un tentativo di rispondere alla domanda se questa proposta offre soluzioni giuridiche sufficienti

⁷¹ Zob. <http://www.chcewiedziec.pl/czy-unijne-rozporzadzenie-o-nowej-zywnosci-obejmie-gmo/> (dostęp: 31.01.2015).

⁷² Ch. Ballke, op. cit., s. 425.

al fine di realizzare i postulati finora presentati, tenendo conto degli obiettivi di base da rispettare nella regolazione – sia quelli di protezione che di natura economica.

In conclusione, l'autore rileva sia i pro che i contro delle nuove proposte. Di gran lunga il più grande vantaggio delle nuove soluzioni è quello di creare un sistema semplificato, condensato e centralizzato di autorizzazioni generali all'immissione di nuovi ingredienti alimentari sul mercato. Anche le proposte volte a creare soluzioni particolari riguardo agli alimenti tradizionali provenienti dai Paesi terzi meritano una valutazione positiva. La Commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare sostiene come tuttora molto attuale sia il problema di precisare in maniera esauriente l'ambito di applicazione del futuro regolamento in maniera tale da garantire l'univocità e l'adequatezza delle norme in oggetto, tenendo conto da una parte del settore industriale, per il quale è molto caratteristico il livello alto di innovazione, dall'altra invece la garanzia del livello alto di tutela della salute umana, degli interessi dei consumatori e dell'ambiente naturale ma anche dell'efficace funzionamento del mercato interno.

LUIGI RUSSO

Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku *

1. Wprowadzenie

Rozporządzenie UE nr 1308/2013¹ zawiera aktualną regulację wspólnej organizacji rynku produktów rolnych, zastępującą poprzednią z rozporządzenia WE nr 1234/2007. Nie jest oczywiście możliwe omówienie w ramach niniejszego artykułu całego aktu prawnego, składającego się z 232 artykułów i XIV załączników, tak więc rozważania ograniczą się do analizy części wprowadzającej nową regulację zrzeszeń rolniczych i międzybranżowych oraz roli, jaką mogą odegrać w ochronie udziału rolnictwa na rynkach produktów rolnych i żywnościowych, a ich punktem odniesienia będzie poprzedni akt prawny w tym zakresie.

Nowy tekst normatywny wprowadza innowacje nie bez znaczenia, w istocie ukierunkowane na wzmocnienie zadań prywatnych podmiotów zrzeszeniowych, w celu próby wsparcia sektora podaży produktów rolno-spożywczych oraz wprowadzenia przepisów z zakresu umów sprzedaży produktów rolnych, mających zastosowanie do przemysłu przetwórczego lub dystrybucji.

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu „I punti più qualificanti della riforma PAC” wygłoszonego na V Polsko-Włoskiej Konferencji Naukowej/ V Giornate polacco-italiane, zatytułowanej „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań/ Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee”, która odbyła się we wrześniu 2014 r. w Obrzycku k. Poznania (tłumaczenie: dr Anna Kapała).

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.

Nowe rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku (WOR) nr 1308/2013 potwierdza wagę, jaką prawo UE przypisuje odpowiednim strukturom zrzeszeniowym producentów rolnych i międzybranżowym w celu poprawy konkurencyjności rolników na rynku, przez rozszerzenie na wszystkie sektory WOR rozwiązań wcześniej przewidzianych jedynie dla sektora mleka i produktów mlecznych. Jednocześnie przepisy prawne mające zastosowanie do 2020 r. dotyczą również elementów umowy, poprzednio także ograniczonych tylko do sektora mleczarskiego.

W szczególności, wydaje się, że są dwa główne kierunki interwencji UE na rynku produktów rolnych: pierwszy, oparty na działalności organizacji producentów (OP) i organizacji międzybranżowych (OM) oraz na możliwości obowiązkowego rozszerzenia także na podmioty niebędące stronami ich decyzji; drugi, skoncentrowany na wprowadzeniu – przez państwa członkowskie pisemnych umów odnoszących się do pierwszej sprzedaży produktów rolnych.

Jak widać, prawodawca europejski określił również, nawet jeśli tylko dla kilku sektorów produkcyjnych, trzecią formę interwencji – służącą wzmocnieniu pozycji przetargowej oferentów, wyrażoną w uprawnieniu OP do prowadzenia negocjacji umownych z kontrahentami dla zawarcia umów ramowych, do których poszczególni członkowie będą mogli się odnosić w trakcie indywidualnych negocjacji w celu wyeliminowania słabości poszczególnych sektorów.

Zwrócenie uwagi na rolę prywatnych stowarzyszeń i stosunków umownych między podmiotami działającymi na rynku produktów rolnych jest konsekwencją wydarzeń, które w ostatnich czasach dotyczyły sektora rolnego. Specyfika rynku rolnego i operatorów na nim działających powodują, że rzeczywiście istnieje asymetria siły przetargowej pomiędzy pozycją tego, kto wprowadza produkty rolne na rynek, i tego, kto zamierza następnie je skomercjalizować lub poddać przetworzeniu. Właśnie z tego powodu specyfika sektora rolnego powoduje (a raczej narzuca, jeśli zamierza się utrzymać sektor podstawowy aktywnym i rozpowszechnionym na obszarze) odmienne traktowanie prawne, odznaczające się szeregiem działań o charakterze ochronnym, przedsiębiorców rolnych w porównaniu z innymi kategoriami przedsiębiorców.

To samo działanie Wspólnoty Europejskiej w sektorze rolnictwa cechowało się, już od pierwotnego wytyczenia zasad i celów określonych w traktacie rzymskim, elementami szczególnymi, jeśli nie także wyjątkowymi, nadal obecnymi w dzisiejszym TfUE. Świadczy o tym ustanowienie prawdziwej i właściwej „polityki” sektora, przypisanej kompetencjom

Wspólnoty (Wspólna Polityka Rolna – WPR), a także obecność rynku rolnego, nawet dzisiaj (choć w mniejszej mierze niż w przeszłości) zarządzanego i administrowanego na szczeblu centralnym, a nie pozostawionego swojej dynamice (zob. art. 40 TfUE), jak również możliwe wyłączenie rolnictwa z reguł konkurencji (zob. art. 42 TfUE), której skala jest pozostawiona do określenia prawodawcy europejskiemu².

Wspólna Polityka Rolna, oparta *ab origine* na artykułach Traktatu EWG poświęconych rolnictwu, które pozostały niemal takie same mimo zaistniałych zmian, jest nadal szczególnie wyrazista – angażuje ponad połowę całości wydatków UE celem wsparcia, w różnych formach, europejskiego sektora produkcji rolnej i umożliwienia mu konsolidacji, zwiększenia produkcji i wydajności, ale także konkurowania na rynkach międzynarodowych, wykorzystując szczególnie skuteczne narzędzia, takie jak polityka cenowa, opłaty przywozowe i refundacje wywozowe.

Nie brakowało interwencji o charakterze strukturalnym, choć o znacznie mniejszym znaczeniu od tych dotyczących rynku rolnego, skierowanych na wsparcie inwestycji dla poprawy gospodarstw rolnych lub dla wzmocnienia oferty produktów rolnych, promujących także tworzenie zrzeszeń pomiędzy rolnikami, które są przedmiotem wsparcia przez Wspólnotę, początkowo za pomocą regulacji z 1978 r. Regulacja ta miała charakter horyzontalny, była przeznaczona do stosowania w niemal wszystkich sektorach produkcyjnych, chociaż jej skuteczność była ograniczona do niektórych państw członkowskich lub niektórych terytoriów. Później regulacja horyzontalna została zastąpiona działaniami o charakterze pionowym i miała zastosowanie wyłącznie do producentów określonych produktów.

Ta regulacja, mniej lub bardziej szczęśliwa, począwszy od lat dziewięćdziesiątych znalazła się w kryzysie z kilku powodów, wśród których, na poziomie wewnętrznym, wyróżniają się zbyt duże koszty interwencji i niepokoje spowodowane masywną eksploatacją zasobów ziemi oraz, ogólnie, środowiska w wyniku dopłat związanych bezpośrednio z ilością wyprodukowanych produktów, które zachęcały rolników do zwiększenia wydajności własnych gospodarstw w celu uzyskania coraz większej ilości produktów.

Na poziomie międzynarodowym nie można nie wspomnieć o nowych zobowiązaniach narzuconych Wspólnocie Europejskiej przez powstałą

² Zob. G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario, I, Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova 1988; zob. także komentarze do art. 32 do 38 TWE, w: *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di F. Pocar, Padova 2001.

wówczas Światową Organizację Handlu (WTO) oraz umowy towarzyszące jej tworzeniu. Te ostatnie dążyły do większego otwarcia rynku wspólnotowego na dynamikę rynku światowego produktów rolnych, który miał być niezakłócony przez działania, związane ze wsparciem zapewnianym przez państwa. Były to zobowiązania narzucające ograniczenie środków pomocowych, przez częściowe przekształcenie wsparcia związanego z wielkością produkcji, uznanego za niezgodne z zasadami rynku globalnego, na środki oddzielone od produkcji, a także eliminację bardzo skutecznych barier wejścia na rynek, takich jak opłaty wwozowe, zastąpionych przez stałe cła oraz zmniejszenie wsparcia eksportu.

Aby uprzędzić spodziewane kolejne etapy porozumienia w sprawie rolnictwa zawartego w ramach WTO, Wspólnota radykalnie zmieniła podejście do polityki rolnej, reformując wytyczne WPR w 2003 r. (głównie rozporządzeniem nr 1782/03), przez które w zasadzie zlikwidowane zostały (już i tak obniżone) formy zarządzania rynkiem przez dalsze, znaczne obniżenie kwoty pomocy związanej z wielkością produkcji, na rzecz przejścia do systemu płatności bezpośrednich dla rolników, w dużej mierze niezwiązanych z uzyskaną produkcją, a mających na celu wsparcie dochodów rolników³.

W ten sposób rolnicy nagle znaleźli się na rynku o wymiarze nie tylko europejskim, ale i światowym, a ponadto bez ochrony. Nie mogli bowiem już liczyć na sztuczną izolację – utrzymywaną przez Wspólną Politykę Rolną w formie, jaką miała od momentu powstania, tj. od początku lat sześćdziesiątych – rynku europejskiego od rynku globalnego⁴.

Nowe podejście WPR było dla rolników ogromnym skokiem gospodarczym i kulturalnym, dokonany w minimalnym okresie przejściowym, a co więcej, bez odpowiedniego szkolenia i informacji dla podmiotów bezpośrednio zainteresowanych nowymi zasadami⁵.

³ Na ten temat zob. L. Costato, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della PAC verso il 2020*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, s. 13 i n.; F. Albisinni, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005; idem, *Il regime di aiuto unico*, w: F. Albisinni, A. Sciaudone (red.), *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Napoli 2008, s. 69 i n.

⁴ Zob. F. De Filippis, *La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, z. 4, s. 19 i n.

⁵ Szczególnie krytycznie wobec WPR zwracającej mało uwagi na cele art. 39 TfUE L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del trattato*, „Rivista di Diritto Agrario” 2005, I, s. 478 i n.; idem, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, I, s. 453; idem, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2007, s. 577 i n.;

Nie może więc dziwić, że w ciągu kilku lat po wejściu w życie reformy WPR pogłębiły się niedociągnięcia po stronie podaży produktów rolnych, będące od zawsze nieodłącznym elementem rynków rolnych. Bez mechanizmu stabilizacji cen (choć przewidzianego w obecnym art. 39 TfUE, którego treść nigdy nie została zmieniona od pierwotnego Traktatu EWG) w tym krótkim czasie producenci europejscy musieli po raz pierwszy stawić czoło dużej zmienności cen wielu towarów rolnych, która również wcześniej przejawiała się na rynku światowym, ale ze względu na wsparcie oferowane przez WPR była zjawiskiem bez znaczenia dla producentów europejskich, mogli oni bowiem liczyć na ochronę dzięki opłatom importowym i hojnej polityce cenowej realizowanej przez Wspólnotę. Mianowicie już od 2007 r. na europejskim rynku rolnym doszło do serii ostrych wahań światowych cen wielu towarów rolnych, spowodowanych w większości przypadków niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które dotknęły głównych producentów niektórych produktów i spowodowały drastyczne spadki plonów, co niemal natychmiast doprowadziło do gwałtownego wzrostu cen na rynku światowym⁶.

W tym samym czasie zniesienie barier wejścia – przekształconych z ruchomych opłat w stałe cła, z jednoczesnym obniżeniem wartości względnych – spowodowało poddanie rolników konkurencji ze strony producentów spoza Europy, wcześniej w zasadzie im nieznanej⁷.

Te „nowe” czynniki zwiększyły niestabilność sektora rolnego, zwłaszcza w stosunkach handlowych ze stronami kupującymi, składającymi się z podmiotów tworzących rynek dla produkcji rolnej, które w istocie nie mają problemów z powodu niedostosowania struktur rolnych. Ponadto przedsiębiorstwa nabywające mają zazwyczaj rozmiary znacznie większe od przedsiębiorstw rolnych i były już przyzwyczajone do konieczności konfrontacji ze swoimi konkurentami na rynku światowym, nie mogły bowiem liczyć na zbiór przepisów ochronnych i specjalnych, funkcjonujących tylko dla operatorów sektora rolnictwa.

idem, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2011, s. 87 i n.; idem, *La PAC riformata, ovvero la rinuncia a una politica attiva*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, I, s. 393 i n.

⁶ Zob. L. Costato, *Dalla Food security alla Food insecurity*, „Rivista di Diritto Agrario” 2011, I, s. 3 i n.; A. Jannarelli, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, w: idem, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari 2011, s. 273 i n.; A. Germanò, E. Rook-Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell’ordinamento internazionale. Corso di lezioni*, Torino 2010.

⁷ Zob. P. Borghi, *L’agricoltura e il Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel commercio internazionale*, Milano 2004.

Obecną sytuację – biorąc pod uwagę decyzje niemożliwe do ponownego zrewidowania na poziomie prawa UE – można określić jako wymagającą pilnej interwencji. Zważywszy, że u podstaw wyborów politycznych UE jest wola, aby rolnicy konfrontowali się na rynku, tak jak każdy inny operator, niezbędna wydaje się próba zmniejszenia nadmiernej asymetrii między siłą przetargową strony podaży i popytu na produkty rolne⁸. Innymi słowy, jeśli w przeszłości silna ochrona zagwarantowana rolnikom przez politykę cenową i mechanizmy zarządzania rynkami pozwoliła umieścić na drugim planie środki ochrony działające na poziomie umowy, zanik tych pierwszych prowadzi nieuchronnie (jeśli oczywiście za strategiczny cel przyjmuje się utrzymanie znaczącej europejskiej produkcji rolnej) do konieczności wzmocnienia tych drugich, aby zapewnić równowagę uczestników rynku rolnego.

2. OP i OM w nowym rozporządzeniu wspólnej organizacji rynku produktów rolnych

Wzmocnienie roli oczekiwanej od OP i OM jest zatem rodzajem koniecznego wyboru dla prawodawcy UE, ponieważ łączenie się takich organizacji może zmniejszyć rozdźwięk między potencjałem gospodarczym stron rynku produktów rolnych. W tej kwestii należy przede wszystkim zauważyć, że nowy akt prawny potwierdza, nawet z większą jasnością i naciskiem⁹ niż poprzednia regulacja, prawo do uznawania przez państwa członkowskie we wszystkich sektorach wspólnej organizacji rynku zarówno OP (art. 152), jak i OM (art. 157 i n.)¹⁰.

⁸ Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie z 7 września 2010 r. (2009/2237 (INI)), która wskazuje na poważne zaburzenia równowagi, charakteryzujące rynek rolny.

⁹ Uprzednio prawna regulacja w rzeczywistości przewidywała w art. 122 przypadki obowiązkowego uznawania i w art. 124 rozporządzenia nr 1234/2007 – możliwość uznania przez państwa członkowskie OP (lub OM) w każdym innym sektorze objętym rozporządzeniem. W rozporządzeniu WE nr 72/2009 dodano także jeden ustęp do art. 122, w którym wyraźnie przewidziano możliwość uznania przez państwa członkowskie OP powołanej przez producentów w każdym sektorze objętym jednolitą organizacją wspólnego rynku.

¹⁰ Jeżeli chodzi o poprzednio obowiązującą regulację, o której mowa w art. 122 i n. rozporządzenia WE nr 1234/2007, zob. N. Ferrucci, G. Strambi, *Commento agli artt. 122-127*, w: L. Costato (red.), *Il regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati agricoli*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2009, s. 133 i n.

Ramy prawne sformułowane są ponadto w sposób zdecydowanie prostszy i bardziej spójny niż wcześniej. Rozporządzeniu nr 1234/2007 towarzyszyło wiele późniejszych aktów prawnych, które stopniowo powiększyły treść przepisów w zakresie OP i OM. Wystarczy wspomnieć, że oryginalna formuła rozdziału II, poświęcona właśnie takim organizacjom, tytułu II (Przepisy dotyczące sprzedaży i produkcji) rozporządzenia nr 1234/2007 składała się z sześciu artykułów (od 122 do 127), podczas gdy w momencie uchylecia składała się aż z 25 artykułów.

Powstała więc mozaika przepisów, mających w większości charakter sektorowy, mimo jednolitości wspólnej organizacji rynku. Wystarczy wskazać, że w rozdziale II poświęconym OP i OM, w dodatku do sekcji I, zawierającej ogólne zasady, i do sekcji II o OM w sektorze tytoniowym były stopniowo włączane sekcja I *bis*, odnosząca się do takich organizacji w sektorze owoców i warzyw (art. 125 bis do 125 *quindicies*)¹¹, sekcja I *ter*, poświęcona OP i OM w sektorze wina (składa się z tylko jednego art. 125 *sexdecies*)¹², i sekcja II *bis* o OP i OM w sektorze mleka i produktów mlecznych (artykuły od 126 *bis* do 126 *sexies*)¹³.

Nawet w obecnym rozporządzeniu pozostają pewne zróżnicowania regulacyjne w zależności od sektorów produkcyjnych. Te jednak są wyraźnie „oddzielone” w specjalnej sekcji¹⁴, co ułatwia właściwą interpretację. Jako swoisty pozostał przepis obowiązkowego uznawania OP i OM tylko dla niektórych sektorów. Jeżeli chodzi o OP, art. 159 rozporządzenia nr 1308/2013 ustanawia obowiązkowy charakter ich uznawania w sektorze owoców i warzyw, oliwy z oliwek i oliwek stołowych, jedwabników i chmielu (należy dodać do tej listy, na podstawie art. 161, także OP w sektorze mleka i produktów mlecznych, dla których uznanie jest konieczne). Artykuł 159 lit. b podobnie przewiduje dla OM w sektorze oliwek i oliwy z oliwek i tytoniowym.

Wśród zadań przyznanych OP¹⁵ są te dotyczące koncentracji podaży poprzez bezpośrednią sprzedaż produktów członków, dostosowania produkcji pod względem ilości i jakości do popytu, sporządzania umów sprzedaży produktów rolnych, wykonywania badań dla innowacji, poprawy

¹¹ Wprowadzona przez rozporządzenie WE nr 361/2008.

¹² Wprowadzona przez rozporządzenie WE nr 491/2009.

¹³ Wprowadzona przez rozporządzenie UE nr 261/2012.

¹⁴ Sekcja II, zatytułowana „Przepisy uzupełniające dla sektorów szczególnych” złożona z art. od 159 do 163.

¹⁵ Dla tych mających zastosowanie w sektorze produktów mlecznych i mleka konkretne cele są specjalnie przewidziane w art. 152 ust. 3.

i ukierunkowania produkcji, jak również ograniczenia stosowania środków ochrony roślin i poprawa dobrostanu zwierząt. Pełna lista celów wyznaczonych każdej OP zawarta jest w art. 152 rozporządzenia, który nie wymaga uwzględniania ich wszystkich, ale co najmniej jednego z nich w działalności OP¹⁶.

Oprócz tych ogólnych przepisów rozporządzenie określa szczegółowe zasady dotyczące organizacji producentów działających w określonych dziedzinach (tak jak art. 160 w odniesieniu do OP sektora owoców i warzyw), których odpowiednie statuty powinny wymagać od ich członków, będących producentami, wprowadzania całej produkcji do obrotu za pośrednictwem tej samej OP. Ponadto rozporządzenie zawęża zakres działalności, jaką OP mają prowadzić.

Jeżeli chodzi o członków OP, art. 153 stanowi, że powinni oni stosować zasady przyjęte przez organizację w ramach statutu w zakresie produkcji, sprzedaży i ochrony środowiska. Mogą przystąpić, poza wyjątkami, tylko do jednej OP dla każdego produktu; dostarczać informacji wymaganych przez OP dla celów statystycznych; wpłacać składki finansowe ustalone przez OP.

Statuty powinny także określić sankcje dla tych, którzy łamią zasady przyjęte przez organizację, lub dla tych, którzy nie wnoszą należnych składek, a ponadto być tak skonstruowane, aby zarządzanie OP było zgodne z zasadą demokracji, oraz zawierać zasady przyjęcia nowych członków i ustalać minimalny okres członkostwa nie krótszy niż jeden rok.

OP może być uznana, zgodnie z art. 154, jeżeli jest podmiotem prawnym, spełnia wymogi w zakresie celów i treści statutu, a także minimalnej liczby członków lub minimalnej wielkości lub wartości zbywalnej produkcji w sektorze określonej przez każde państwo członkowskie, oraz przedstawi dowód właściwego wykonywania swojej działalności. W odniesieniu do uznania art. 154 ust. 4 przydziela niektórym państwom członkowskim, w tym przeprowadzanie w ustalonych przez siebie odstępach czasu kontrole OP, w przypadku nieprawidłowości zastosowanie odpowiednich kar, w tym w razie konieczności wycofanie uznania, a także coroczne informowanie Komisji o każdej decyzji o uznaniu, odmowie lub cofnięciu uznania, podjętej w poprzednim roku kalendarzowym.

Jeżeli chodzi o OM, przedmiotowa regulacja odznacza się przede wszystkim większą systematycznością i jasnością w stosunku do poprzed-

¹⁶ Poprzedni art. 122 rozporządzenia nr 1234/2007 ograniczał się do ustanowienia zadań koncentracji podaży, dostosowania produkcji do wymogów rynku, optymalizacji kosztów produkcji oraz dostosowania cen do produkcji.

niej. Nakreślono w niej ramy prawne o charakterze ogólnym, obok przepisów o szczególnym charakterze, zarezerwowanych dla OM niektórych sektorów produkcyjnych. Wśród przepisów ogólnych znajduje się przepis, zgodnie z którym odpowiednie rodzaje działalności muszą dotyczyć co najmniej jednej z tych analitycznie wskazanych w art. 157 ust. 1 lit. c. Spośród nich można wymienić poprawę znajomości oraz przejrzystości produkcji i rynku, publikację cen rynkowych, dostarczenie informacji w celu dostosowania produkcji, poszukiwanie sposobów ograniczenia stosowania środków ochrony zdrowia zwierząt lub środków ochrony roślin w celu poprawy bezpieczeństwa żywności i zdrowia zwierząt¹⁷.

Wśród szczególnych przepisów należy wspomnieć o art. 162, który potwierdza (chodzi o uprawnienia już przyznane przez art. 123 ust. 1 rozporządzenia nr 1234/07), że OM w sektorze tytoniowym i w sektorze oliwek stołowych i oliwy z oliwek mogą mieć zadania dodatkowe oprócz tych o charakterze normatywnym, przewidzianych zwykle dla takich podmiotów, lub zadania koncentracji podaży i wprowadzania do obrotu produktów członków tych organizacji, wspólne dostosowanie produkcji i przetwórstwa do wymagań rynku, propagowanie racjonalizacji i ulepszenia produkcji i przetwórstwa.

Artykuły 158 i 163 odnoszą się do uznania OM. Pierwszy jest przepisem o charakterze ogólnym, drugi odnosi się do samych OM w sektorze mleka i produktów mlecznych. Należy też wspomnieć o warunku, że same nie muszą brać udziału w produkcji, przetwórstwie lub handlu produktami¹⁸, z wyjątkiem już wskazanych OM działających w sektorze tytoniu i w sektorze oliwek stołowych i oliwy z oliwek. Również w tym przypadku są przewidziane zadania szczególne dla państw członkowskich, podobne do tych, już ustalonych w odniesieniu do działalności uznawania organizacji producentów.

Nowością jest regulacja dotycząca rozszerzenia przez państwo członkowskie, na wniosek OP lub OM, na ograniczony okres pewnych reguł ustanowionych przez organizację i w zakresie obowiązkowej składki prze-

¹⁷ Poprzedni art. 123 rozporządzenia nr 1234/2007 określał działalności, jakie OP w sektorze oliwy z oliwek i oliwek stołowych, a także tytoniu mogły prowadzić, i wskazywał zadania podobne do tych, które obecnie są określone przez art. 157. W poprzednim rozporządzeniu brakowało jednak regulacji ogólnej w sprawie zadań wykonywanych przez OM, które były uznane w innych sektorach niż w tych wspomnianych, ponieważ wyliczone zadania, o których mowa w ust. 3 i 4 w poprzednim art. 123 rozporządzenia nr 1234/2007, dotyczyły odpowiednio jedynie OM działających w sektorze owoców i warzyw oraz wina (ust. 3), mleka i produktów mlecznych (ust. 4).

¹⁸ Zob. art. 158 ust. 1 lit. d oraz art. 163 ust. 1 lit. d.

widzianej w art. 164 i n. nowego rozporządzenia, zarówno dla OP, jak i dla OM uznanych w jakimkolwiek sektorze (jak również dla uznanych zrzeszeń producenckich), które są wystarczająco reprezentatywne na danym obszarze geograficznym. Rozporządzenie używa terminu „obszar gospodarczy”, przez który rozumie się „strefę geograficzną utworzoną z przylegających lub sąsiadujących ze sobą regionów produkcyjnych, w których panują jednorodne warunki produkcji i wprowadzania do obrotu”¹⁹.

Natomiast wymóg odpowiedniej reprezentacji uważa się za spełniony, jeżeli OP na obszarze gospodarczym reprezentuje co najmniej 50% producentów²⁰ oraz – w przypadku innych organizacji lub zrzeszeń – jeżeli stanowią one udział w wielkości produkcji, sprzedaży i przetwarzania na obszarze równym co najmniej 2/3 lub 60% w przypadku OP owoców i warzyw.

Artykuł 164 ust. 4 zawiera wreszcie szczegółowy wykaz zasad, które mogą podlegać obowiązkowemu rozszerzeniu. W zasadzie przepisy będące przedmiotem obowiązkowego rozszerzenia nie mogą powodować żadnej szkody dla innych podmiotów gospodarczych w danym państwie członkowskim ani być sprzeczne z obowiązującym prawem Unii lub z obowiązującymi przepisami krajowymi. Jeśli chodzi o antykonkurencyjne aspekty, rozszerzenie nie może powodować żadnego ze skutków wymienionych art. 210 ust. 4 rozporządzenia. W szczególności cytowany przepis stanowi, że są w każdym przypadku niezgodne z prawem UE porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki, które mogą prowadzić do podziału rynków wewnątrz Unii w jakiejkolwiek formie; wpływać na prawidłowe funkcjonowanie organizacji rynku; powodować zakłócenia konkurencji, które nie są istotne dla osiągnięcia celów WPR, wymagają ustalenia cen lub ustalenia kwot; mogą prowadzić do dyskryminacji lub wyeliminowania konkurencji w odniesieniu do znacznej części danych produktów.

Z rozszerzeniem przepisów wiąże się ponadto możliwość, że państwa członkowskie po konsultacjach z odpowiednimi zainteresowanymi stronami ustalą, że poszczególne podmioty gospodarcze lub ich grupy, które uzyskują korzyści z działalności organizacji, ale nie są jej członkami, wpłacają organizacji całość lub część składek płaconych przez jej członków, „w zakresie, w jakim składki takie przeznaczone są na pokrycie

¹⁹ Tak art. 164 ust. 2.

²⁰ Takie rozwiązanie może być przyjęte także dla OM w przypadku, w którym okaże się trudne do zastosowania inne kryterium oparte na wielkości produkcji, zob. art. 164 ust. 3 pkt 2.

kosztów ponoszonych bezpośrednio w związku z odnośną działalnością” (tak art. 165).

Jak powiedziano, nie jest to absolutna nowość, ponieważ nawet we wcześniejszej regulacji (art. 125 *septies* i 125 *terdecies* rozporządzenia nr 1234/07) przewidywały taką możliwość, odpowiednio dla OP i dla OM, wyłącznie w sektorze owoców i warzyw. Jednak zgodnie z obowiązującymi przepisami mogą z niej skorzystać organizacje działające we wszystkich sektorach produkcji, pod warunkiem że są to uznane organizacje spełniające wspomniane wymogi reprezentatywności, zgodnie z ogłoszonym wymogiem zwiększenia roli OP i OM.

Oprócz ogólnej racjonalizacji regulacji prawnej podmiotów zrzeszonych, obejmujących jedynie lub także producentów rolnych, oraz ogólnego rozszerzenia działalności, jaką te mogą wykonywać, nowy tekst normatywny wprowadza (lub raczej rozszerza) niektóre innowacyjne rozwiązania coraz bardziej ukierunkowane na skuteczniejszą ochronę słabszej strony stosunku umownego, uzupełniając przepisy w zakresie zrzeszeń, omówione w następnym rozdziale.

3. Pisemne umowy

Artykuł 168 nowego rozporządzenia wprowadza regulację tzw. stosunków umownych, która ma również zastosowanie do wszystkich obszarów objętych WOR, z jedynym wyraźnym wyjątkiem sektora mleka i produktów mlecznych²¹ oraz cukru²², gdyż są już one przedmiotem podobnej regulacji w innych artykułach.

Przepis jest nowy, ponieważ już rozporządzenie UE nr 261/2012²³ nadawało państwom członkowskim – jedynie w sektorze mleka i przetworów mlecznych – uprawnienia do nakładania obowiązków w zakresie treści i formy umów sprzedaży surowego mleka, wprowadzając do rozporządzenia WE nr 1234/07 art. 185 *septies*, poświęcony właśnie stosunkom umownym w tym sektorze.

²¹ Której regulacja znajduje się w art. 148.

²² Której regulacja znajduje się w art. 125.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz. Urz. UE L 94, po którym zostały wydane rozporządzenie wykonawcze nr 511/2012 z 15 czerwca 2011 r. Komisji oraz rozporządzenie delegowane nr 880/2012 z 28 czerwca 2012 r.

Ten ostatni stanowił ponadto, że nawet jeśli państwo członkowskie przewidziało obowiązek pisemnej formy dla takich umów, jedynym celem przepisów rozporządzenia było w każdym przypadku uczynienie bardziej przejrzystą treść umowy, bez zamiaru dokonania ingerencji o charakterze zasadniczym i dostosowującym. Raczej wyraźnie zostało sprecyzowane, że elementy umowy mogły być swobodnie negocjowane przez strony, z wyjątkiem określenia co najmniej sześciomiesięcznego okresu związania umową, od którego przetwórca nie mógł odstąpić²⁴.

Przepis stwierdzał jednak, że jeśli państwo członkowskie skorzystało z tej możliwości, umowa²⁵ (pisemna) powinna była wskazać szereg istotnych elementów – wymienionych w ust. 2 tego samego artykułu – ogólnego porozumienia umownego, takich jak czas trwania (który mógł być również nieokreślony), sposób odbioru lub dostawy mleka i zapłaty, ilość przedmiotu objętego umową, cenę, która musiała być ustalona lub do ustalenia, przy czym umowa musiała zostać zawarta przed dostawą²⁶. Jak

²⁴ Warto zauważyć, że zgodnie z przepisami rozporządzenia UE nr 261/12, zarówno Włochy, jak i Hiszpania przewidziały obowiązkową formę pisemną (regulacja włoska znajduje się w bardziej ogólnym przepisie z art. 62 dekretu z mocą ustawy z 2012 r. nr 1, o którym będzie mowa w dalszej części tekstu) odpowiednio, dekretem ministerialnym z 12 października 2012 r. nr 15164, a także dekretem królewskim z 28 września 2012 r., opublikowanym w B.O.E. z 2 października 2012 r. Artykuł 15 dekretu królewskiego przewiduje jednak zakaz wprowadzania do obrotu surowego mleka, które jest przedmiotem umowy sprzedaży zawartej z naruszeniem wymogu formy pisemnej lub minimalnych składników umowy. To przepis o wątpliwej zgodności z zasadą swobodnego przepływu towarów na rynku europejskim, biorąc pod uwagę, że ograniczenia dotyczące umowy odnoszą się do wszystkich umów negocjowanych, zakładających dostawę mleka surowego na terytorium Hiszpanii (tak art. 10 dekretu królewskiego).

²⁵ Wyłączone są co do zasady z przepisów wskazanych w tekście dostawy dokonane przez producenta do jego spółdzielni: w szczególności wykluczenie ma zastosowanie tylko wtedy, gdy status spółdzielni zawiera przepisy podobne do tych przewidzianych w art. 185f ust. 2.

²⁶ Chodzi w zasadzie o sytuację przykładową (choć dotyczącą umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorcami) neoformalizmu negocjowanego, mającego na celu ochronę bezpośrednio tej strony, która nie ma dostatecznej informacji, a pośrednio struktury rynku. Na ten temat zob. A. Jannarelli, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, w: N. Lipari (red.), *Trattato di dir. priv. europeo*, t. 3: *L'attività e il contratto*, Padova 2003, s. 48 i n. To nie jest jednak absolutna nowość w prawie europejskim, jeżeli się weźmie pod uwagę art. 13 dyrektywy nr 86/653/EWG w sprawie koordynacji ustawodawstw państw członkowskich, dotyczących zatrudnionych agentów handlowych (odpowiednio wspomniany przez A. Jannarelli, op. cit., s. 108), który przyznaje każdej ze stron (obu przedsiębiorcom) „prawo do żądania i otrzymania od drugiej strony pisemnego dokumentu podpisanego, zawierającego treść umowy agencyjnej, w tym klauzule dodatkowe. Prawo to jest niezbywalne i przewiduje, że państwa członkowskie mogą ustanowić formę pisemną *ad probationem* umowy agencyjnej. Pewne jest to, że wymogi określone w art. 185f są bardziej analityczne i mają zastosowanie już na etapie negocjacji.

powiedziano, przepis (w ust. 4) miał podkreślać, że treść umowy była swobodnie negocjowana²⁷.

Regulacja, pierwotnie przeznaczona do stosowania wyłącznie w sektorze mleka, wraz z reformą z 2013 r., zyskała ogólny zasięg i odnosi się do wszystkich sektorów produkcyjnych objętych wspólną organizacją rynku. Jej konkretne zastosowanie po raz kolejny pozostawiono państwom członkowskim – mogą one określić obowiązkowość pisemnej umowy (lub pisemnej oferty ze strony pierwszych nabywców), która ma być zawarta przed dostawą i przy spełnieniu minimalnych wymogów informacyjnych. Natomiast ust. 6 precyzuje jeszcze, że ustalenie treści umowy²⁸ jest swobodne, z zastrzeżeniem możliwości ustanowienia minimalnego okresu jej trwania na co najmniej sześć miesięcy. Państwa członkowskie muszą w każdym razie zapewnić, że przepisy, które wprowadzą, nie utrudnią prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i będą musiały powiadomić Komisję o wszystkich środkach podjętych na podstawie przepisu (ust. 7).

Celem tego przepisu jest poprawa informacji z myślą o słabym podmiocie stosunku umownego, aby zapewnić, że będzie on odpowiednio poinformowany już w chwili zawarcia umowy, która z kolei musi poprzedzać dostawę produktu.

W odniesieniu do omawianych przepisów należy stwierdzić, że pozostawienie państwom członkowskim każdej decyzji w sprawie ich zastosowania może spowodować niejednolite ich stosowanie w UE, w zależności od tego, czy państwa członkowskie zdecydują się wdrożyć regulacje do własnych porządków prawnych. Taka sytuacja z pewnością nie może być odpowiednia dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Wystarczy pomyśleć, że ewentualna obowiązkowość umowy pisemnej miała-

²⁷ Zgodnie z postanowieniami zawartymi w ust. 4 pkt 2 lit. i, państwo członkowskie może jednak narzucić minimalny okres trwania stosunku umownego na co najmniej sześć miesięcy. Rolnik jednak zawsze może zrezygnować z minimalnego czasu trwania, który jest ewentualnie wprowadzony do ustawodawstwa krajowego, ale w formie pisemnej. Ustanowienie możliwego minimalnego okresu wydaje się przepisem sprzyjającym stronie sprzedającej, która jako jedyna może ewentualnie z niego zrezygnować.

²⁸ Ten temat (jedynie w odniesieniu do sektora mleczarskiego) porusza akapit 127, zgodnie z którym państwa członkowskie (zgodnie z zasadą pomocniczości i z uwzględnieniem zróżnicowania sytuacji w UE) mogą zdecydować o obowiązku pisemnych umów w braku prawodawstwa UE w sprawie umów sprzedaży surowców rolnych sformalizowanych, pod warunkiem poszanowania funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jednak w sektorze mleka i przetworów mlecznych, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i WOR, podstawowe warunki tych umów muszą zostać uzgodnione na poziomie UE. Akapit 138 odnosi się natomiast do postanowień o umowach pisemnych w sektorach innych niż mleka.

by zastosowanie do wszystkich umów mających za przedmiot produkty rolne, których dostawa odbywa się na obszarze zainteresowanego państwa, nawet jeżeli podmiot kupujący ma inną narodowość.

W ten sposób okazuje się, że ten sam podmiot, który dokonuje transakcji gospodarczych z producentami rolnymi działającymi w różnych państwach członkowskich i na ich terytorium kupuje produkty, może podlegać różnym przepisom w zakresie umów właśnie na podstawie jednego przepisu prawa Unii Europejskiej. Po drugie, rozporządzenie nr 1308/2013 milczy na temat konsekwencji ewentualnej niezgodności z obowiązkiem zachowania formy pisemnej umowy lub umieszczenia w tekście umowy minimum informacji wymaganych przepisami rozporządzenia. Kwestie sankcji więc również pozostawiono państwom członkowskim, a każde z nich może przewidzieć odmienne sankcje o innym charakterze (np. o charakterze cywilnym lub administracyjnym).

Należy przypomnieć, że w przypadku Włoch sprzedaż produktów rolnych wymienionych w załączniku I do TfUE między przedsiębiorstwami rolnymi i przedsiębiorstwami przetwórczymi lub dystrybucji (a także tych produktów spożywczych, o których mowa w rozporządzeniu WE nr 178/2002 dokonana przez przedsiębiorstwa sektora spożywczego na rzecz innych przedsiębiorstw) wchodzi w zakres art. 62 d. l. nr 1 z 2012 r., zmienionego w ustawę nr 27 z 2012 r.²⁹

Wymóg formy pisemnej i niezbędnych składników umowy był już zatem wdrożony i zabezpieczony sankcjami administracyjnymi, przewidzianymi w tym przepisie. Jak widać, nie ma jednak całkowitej zbieżności obszarów funkcjonowania dwóch norm, art. 168 (wraz z art. 125 i 148) ma bowiem odnosić się do wszystkich produktów podlegających rozporządzeniu nr 1308/2013 (i określonych w art. 1), natomiast art. 62 prawa

²⁹ Na temat umów sprzedaży produktów rolnych i żywnościowych zob. F. Albisinni, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?)*: ancora un indefinito movimento, nr 2, s. 33; A. Artom, *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli e agroalimentari*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, s. 42 i n.; A. Germanò, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2012, s. 379 i n.; R. Tommasini, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, nr 4, s. 3 i n.; A. Jannarelli, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agro-alimentare e l’art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, I, s. 545 i n.; L. Russo, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari (e quelli di cessione del latte crudo): nuovi tipi contrattuali per il mercato agroalimentare?*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2013, s. 199 i n.; idem, *I nuovi contratti agrari*, „Rivista di Diritto Agrario” 2013, I, s. 36 i n.

krajowego, uzupełniony przez dekret ministerialny wykonawczy, określa zakres jego zastosowania w sprzedaży produktów rolnych wymienionych w załączniku I do TfUE oraz produktów żywnościowych, o których mowa w rozporządzeniu WE nr 178/2002. Wystarczy wspomnieć, że rozporządzenie nr 1308/2013 nie stosuje się do produktów rybołówstwa i akwakultury, które są umieszczone w załączniku I, i że zakres produktów żywnościowych w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002 jest znacznie szerszy niż ten przewidziany w rozporządzeniu UE nr 1308/2013. Ponadto, jak wiadomo, zastosowanie art. 62 zostało wyłączone w przypadku umów zawieranych między przedsiębiorstwami rolnymi, podczas gdy europejska regulacja nie dokonuje takiego rozróżnienia, wymagając jedynie, aby nabywca był przetwórcą lub dystrybutorem.

4. Uprawnienia negocjacji umownych

Jak wspomniano wcześniej, nowe rozporządzenie w art. 169, 170 i 171 przyznaje niektórym OP (lub ich zrzeszeniom), w szczególności działającym w sektorze oliwy z oliwek, wołowiny i upraw polowych wskazanych w art. 171 (jak również mleka i produktów mlecznych na podstawie art. 149³⁰) prawo do prowadzenia „negocjacji umownych”.

Również w tym przypadku regulacja obejmuje bez znaczących zmian tę wprowadzoną tylko dla sektora mleczarskiego rozporządzeniem UE nr 261/12 UE, mimo wyraźnie odnotowanej krytyki³¹, pozostawiając nierozwiązanymi kwestie, o których już wspomniano, związane z przepisami o negocjacjach umownych w sektorze mleka³².

³⁰ Na ten temat zob. akapit 149, który precyzuje, że regulacja w zakresie stosunków i negocjacji umownych przewidziana dla sektora mleka powinna być postrzegana jako tymczasowa ze swojej natury i poddana przeglądowi.

³¹ Zob. A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni in materia di latte e prodotti lattiero-caseari*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, I, s. 179 i n.

³² Rozporządzenie nr 261/12 wprowadziło do rozporządzenia 1234/07 art. 126c, który przyznawał OP uznanym w sektorze mleka i produktów mlecznych (lub grup takich organizacji) uprawnienie do prowadzenia w imieniu członków negocjacji, których przedmiotem jest cała lub tylko część całkowitej produkcji, w zakresie treści kolejnych umów regulujących dostawę mleka surowego od rolników indywidualnych do przedsiębiorstw przetwórczych; a zatem uprawnienie do zawierania umów stypizowanych. Jeżeli są zawierane przez organy przedstawicielskie zbiorowości producentów (mające większą siłę przetargową niż indywidualny rolnik), powinny zawierać uzgodnienia mniej nierówne, jeżeli chodzi o szkody po stronie oferenta, niż te, które są określane w przypadku zdecentralizowanej negocjacji na poziomie indywidualnego producenta.

Na mocy wspomnianych przepisów, OP omawianych sektorów (lub ich zrzeszenia: zob. ust. 3 tych artykułów), które wykonują zadania koncentracji podaży i wprowadzenia do obrotu produktów ich członków lub optymalizacji kosztów produkcji, mogą „negocjować” w interesie swoich członków (tj. w imieniu własnym oraz w imieniu swoich członków) w kwestiach dotyczących całości lub części ich produkcji treść przyszłych umów na dostawę produktów. Artykuły, o których mowa, uzależniają takie uprawnienia od tego, czy ich realizacja prowadzi do integracji aktywności i czy taka integracja mogłaby przynieść znaczące usprawnienia, tak aby działania organizacji producentów w całości przyczyniały się do wypełnienia celów określonych w art. 39 TfUE.

Negocjacje mogą odbywać się bez względu na to, czy ma miejsce przeniesienie prawa własności do danej partii produktów przez producentów na organizację producentów oraz czy negocjowana cena jest taka sama w odniesieniu do wspólnej produkcji niektórych lub wszystkich jej członków (tak ust. 2 lit. a oraz lit. b analizowanych artykułów).

Negocjacje nie mogą dotyczyć większej ilości produktów od wartości procentowych określonych w artykułach dla każdego produktu (zob. ust. 2 lit. c). Jak przewidziano w ust. 5, jeżeli jednak konkurencja okaże się niemożliwa lub zostaną naruszone cele określone w art. 39 TfUE, nawet gdy nie zostanie przekroczony próg, organ krajowy ds. konkurencji (lub Komisja, jeśli negocjacje obejmują więcej państw) może, w zależności od konkretnych okoliczności, podjąć decyzję o wznowieniu negocjacji lub o niedopuszczeniu do prowadzenia negocjacji.

Zainteresowani producenci nie mogą być członkami innych OP, które prowadzą podobne negocjacje (tak art. 169, 170 i 171 ust. 2 lit. e). OP muszą powiadomić odpowiednie organy państw członkowskich o ilości produktów będących przedmiotem negocjacji (ust. 3 lit. g cytowanych artykułów), a z kolei, państwa członkowskie muszą powiadomić Komisję o danych otrzymanych od OP lub o interwencji organu ochrony konkurencji (ust. 6 cytowanych artykułów).

Jednakże biorąc pod uwagę, że OP sektorowe mają możliwość koncentracji podaży i wprowadzania na rynek produktów dostarczanych im przez ich członków (i rzeczywiście wykonywanie zadań bezpośredniej sprzedaży uważane jest za warunek konieczny prowadzenia negocjacji), trudno zrozumieć, jaki jest w rzeczywistości cel i przydatność przepisów wprowadzających uprawnienia do takich negocjacji umownych na rzecz OP, jeżeli już prawdopodobnie były one uważane za uprawnienia własne tych organizacji.

Przyznanie tych zadań wydaje się w istocie *quid minus* w stosunku do możliwości przystąpienia do bezpośredniej sprzedaży produktów ich członków, już przewidzianej przez prawodawstwo UE dla OP, a tym samym koncentracji podaży³³. W rzeczywistości można powiedzieć, że działalność negocjacji ze strony organizacji producentów stanowi formę tylko pośrednią koncentracji podaży, która realizowana jest w sposób pośredni przez indywidualnych producentów rolnych z ich kontrahentami, na podstawie negocjacji prowadzonych wcześniej przez organ przedstawicielski. Ponadto, jak wspomniano wcześniej, korzystanie z uprawnienia negocjacji podlega wielu ograniczeniom, nieprzewidzianym jednak w przypadku sprzedaży bezpośredniej.

Jednak specjalność przepisów prawnych, ograniczona tylko do niektórych sektorów produkcyjnych, wraz z warunkami dopuszczalności negocjacji, prowadzi do przeciwnego przypuszczenia, że ma się do czynienia z *quid pluris* lub funkcjami o większym znaczeniu niż te już przewidziane dla ogółu OP³⁴.

Jedną z przyczyn uzasadniających ten przepis może być fakt, że wykonanie uprawnień do prowadzenia negocjacji nie wymaga *expressis verbis* od zrzeszonych producentów przeniesienia własności produktu na OP, tak że producent może sprzedawać bezpośrednio nabywcy swoje produkty, korzystając jednak z negocjacji prowadzonych w jego interesie przez OP, do której przynależy. Realizuje się w ten sposób, jak powiedziano, rodzaj koncentracji oferty tylko pośrednio. Nie jest jednak jasne, dlaczego uprawnienia negocjacji umownych są przewidziane tylko na rzecz OP, które już wykonują zadania bezpośredniej koncentracji podaży produktów swoich członków.

Brak jasności omawianych przepisów wynika również z odesłań do postanowienia zawartego w art. 169, 170 i 17 ust. 2 lit. a³⁵, że negocjacje mogą mieć miejsce nawet w przypadku przeniesienia własności produktu przez członków producentów na organizację. Taka sytuacja oznacza nie

³³ Na mocy art. 152 ust. 1 lit. c ii rozporządzenia nr 1308/13 OP uznane w sektorach objętych w tym samym artykule (w tym te działające w sektorze mleka i przetworów mlecznych) mogą zapewnić koncentrację podaży, wprowadzając do obrotu produkty członków.

³⁴ Podkreśla rolę przypisywaną OP przez przedmiotowe przepisy F. Albisinni, *La nuova OCM ed i contratti agroalimentari*, w: F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli 2013, s. 69 i n.; zob. także *idem*, *Intervento...*, s. 199 i n., w którym mowa o „odkryciu na poziomie europejskim uzgodnień umownych”.

³⁵ Podobnie, jeżeli chodzi o sektor młeczarski, stanowi art. 149 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 1308/2013.

tylko jedną działalność poprzedzającą zawarcie umowy (lub zawarcie umowy ramowej), ale bezpośrednią sprzedaż przez OP nabywcom, jako że ta pierwsza stała się już właścicielem przenoszonego przedmiotu³⁶.

Analizowane przepisy nie zawierają jednak żadnych stwierdzeń o wiążącym charakterze wyniku negocjacji nie tyle dla członków OP, w odniesieniu do których należy uznać, że więź zrzeczeniowa nakłada w każdym razie poszanowanie czynności dokonywanych przez jednostkę zrzeczeniową, ile dla producentów niebędących członkami i dla kontrahentów umowy, ponieważ zakres stosowania ewentualnej umowy ramowej, wynikającej z negocjacji prowadzonych w imieniu członków OP, może być ograniczony tylko do przedsiębiorstw uczestniczących w fazie negocjacji. Ponadto przepis prawny nic nie mówi o skutkach ewentualnego niedostosowania indywidualnej umowy do odpowiednich postanowień umowy zbiorowej.

5. Regulacja antymonopolowa

Innowacyjny aspekt nowej regulacji związany z działalnością negocjacji, o której była mowa w poprzednim punkcie, można znaleźć po przeanalizowaniu nowego tytułu rozporządzenia nr 1308/2013, zawierającego przepisy w zakresie ochrony konkurencji³⁷.

W pierwszej kolejności należy krótko wskazać, w granicach, w jakich jest to konieczne do celów niniejszej pracy, jaka jest obecna struktura regulacji w tym zakresie, zawartej w części IV nowego rozporządzenia (art. 206 i 218), ograniczając jednak tę syntetyczną analizę do samych przepisów dotyczących porozumień między przedsiębiorstwami. Nie uwzględnia się zatem regulacji w zakresie pomocy państwa, której są poświęcone art. 211 i n., zważywszy, że część IV rozporządzenia nr 1308/2013 jest przeznaczona dla produktów podlegających wspólnej organizacji rynku, podczas gdy w przypadku innych produktów odpo-

³⁶ Na ten temat zob. A. Jannarelli, *L'associazionismo...*, s. 200, który, jeżeli dobrze zrozumiano, wydaje się wywodzić z takiego zwrotu potwierdzenie, że cała norma w zakresie „negocjacji” nie stanowi w rzeczywistości niczego innego, jak potwierdzenie uprawnienia do bezpośredniej sprzedaży przez OP produkcji dostarczonej przez członków, uprawnienie, które paradoksalnie doznałoby uszczuplenia w stosunku do większości przypadków, biorąc pod uwagę ograniczenia, jakie przepis łączy z jego zastosowaniem.

³⁷ Jeżeli chodzi o poprzednio obowiązującą regulację, o której w art. 175 rozporządzenia WE nr 1234/2007, zob. A. Jannarelli, *Commento agli art. 175-179*, i L. Costato, *Commento agli art. 180-182*, w: L. Costato (red.), *Il regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati agricoli*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2009, s. 181 i n.

wiednia regulacja jest określona przez rozporządzenie WE nr 1184/2006, które z kolei w wyniku przyjęcia rozporządzenia nr 1379/2013³⁸ w sprawie wspólnej organizacji rynku produktów rybołówstwa i akwakultury zostało niedawno zmienione. Artykuł 1 rozporządzenia nr 1184/2006 stwierdza brak jego zastosowania nie tylko w odniesieniu do produktów objętych wspólną organizacją rynku, ale także do tych objętych rozporządzeniem nr 1379/2013 (tj. produktów rybołówstwa i akwakultury wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia). Artykuł 40 i n. wprowadzają zaś odpowiednie przepisy dotyczące konkurencji.

Artykuł 206 ust. 1 rozporządzenia nr 1308/2013, powtarzając treść poprzednich przepisów, stwierdza, że ogólnie artykuły 101 i następane TfUE stosuje się do porozumień, decyzji i praktyk, o których mowa w art. 101 ust. 1 i art. 102 TfUE, odnoszących się do produkcji lub handlu produktami rolnymi, o ile nie przewidziano inaczej w art. 207-210 tego samego rozporządzenia. W kolejnych ustępach przewiduje się ustanowienie ścisłej współpracy między Komisją Europejską a władzami krajowymi w celu ochrony konkurencji oraz że Komisja może wydać wytyczne, aby pomóc zarówno władzom krajowym, jak i podmiotom zainteresowanym.

Artykuły 207 i 208 wprowadziły normatywne definicje odpowiednio „rynku właściwego” i „pozycji dominującej”, wcześniej wskazanych przez Komisję³⁹ i Trybunał Sprawiedliwości⁴⁰, podczas gdy art. 209 (zatytułowany „Wyjątki dotyczące celów WPR oraz rolników i ich zrzeszeń”) jest „centrum” regulacji, tworzy bowiem reżim specjalny dla sektora rolnego, łącznie z art. 210 (poświęconym porozumieniom i praktykom uzgodnionym przez uznane OM).

W szczególności w art. 209 ust. 1 pkt 1 określa niestosowanie zakazu określonego w art. 101 ust. 1 TfUE do porozumień, decyzji i praktyk, które są „niezbędne do osiągnięcia celów określonych w art. 39 TfUE”. W odniesieniu do takich umów nie ma znaczenia kwalifikacja podmiotowa stron zawierających umowy ani nie jest konieczne do zastosowania wyjątku, aby one wszystkie były stronami „rolniczymi”.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000, Dz. Urz. UE L 354/13.

³⁹ Zob. np. obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (97/C 372/03), w Dz. Urz. UE C 372 z 9 grudnia 1997 r.

⁴⁰ Zob. na ten temat wspomniane decyzje w: F. Pocar, M. C. Baruffi, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, wyd. 2, Padova 2014, sub art. 102 TfUE.

Znaczenie ma w istocie niezbędność porozumienia, decyzji lub uzgodnionej praktyki, dla osiągnięcia celów WPR. Jak wspomniano w poprzednim punkcie, działalność negocjacji umowy dokonywana przez uznane OP w sektorach, o których mowa w art. 149, 169, 170 i 171 rozporządzenia nr 1308/2013, jest *ex lege* w pewien sposób uznana za służącą osiągnięciu celów WPR, o których mowa w art. 39 TfUE. W artykułach już wspomnianych istnieje rzeczywiście wyraźne odniesienie do związku między działalnością negocjacji umowy prowadzonej przez OP uznane w sektorach odpowiednio mleka, oliwy z oliwek, wołowiny i niektórych roślin a osiągnięciem celów określonych w art. 39 TfUE.

W świetle powyższego należy uznać, że umowy zawarte w ramach wykonywania takiej działalności mogą być objęte przepisem z art. 209 ust. 1 pkt 1. Negocjacje w rzeczywistości obejmują porozumienie i dotyczą także podmiotów niebędących rolnikami. Umowy te należy zatem uznać za zakazane, nieobjęte przez tzw. wyjątek rolniczy, przewidziany wcześniej w art. 176 rozporządzenia WE nr 1234/07 w odniesieniu do produktów objętych WOR, a teraz przez art. 209 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 1308/2013, jak zostanie poniżej przedstawione.

Wyraźne odwołanie do osiągnięcia celów WPR wydaje się zwłaszcza istotne w świetle ustalonego orzecznictwa, które interpretuje w szczególności restrykcyjny sposób niezbędny związek pomiędzy umową a realizacją celów WPR. Uznaje bowiem za konieczne udowodnienie, że umowa, co do której należy ocenić, czy jest dopuszczalna, wydaje się niezbędna do osiągnięcia wszystkich celów wymienionych w art. 39 TfUE⁴¹. Natomiast wyraźne odniesienie do celów WPR w działalności negocjacyjnej, prowadzonej przez OP we wspomnianych sektorach produkcyjnych, mogłoby prowadzić do domniemania prawnego legalności zawartych umów, jako objętych pierwszym wyjątkiem określonym w art. 209 ust. 1.

Jak wspomniano, ust. 1 pkt 2 stanowi natomiast o braku zastosowania art. 101 ust. 1 TfUE do umów, decyzji i praktyk stosowanych między rolnikami, ich zrzeszeniami, OP uznanymi na podstawie art. 152, zrzeszeniami organizacji producentów uznanymi na podstawie art. 156⁴², odnoszącymi

⁴¹ Zob. orzeczenia: TSUE z 15 maja 1975 w sprawie 71/74, *Frubo*; z 16 grudnia 1975 r., *Suiker Unie*, w sprawach połączonych 40 do 48, 50, 54 do 56, 111, 113 i 114/73; Sądu I instancji z 13 grudnia 2006 r., w sprawach T-217 e 245/03, *Fédération nationale de la coopération bétail et viande*.

⁴² Art. 209 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 1308/2013 wyraźniej wyjaśnia niż poprzedni przepis, że zwolnienie z zakazu, o którym mowa w art. 101 TfUE, ma zastosowanie także do umów, decyzji i praktyk podjętych przez OP uznane lub zrzeszeń uznanych OP. Dlatego przed powyższym wyjaśnieniem nie było wątpliwości, że także przepisy poprzednie w tym zakresie miały zastosowanie do OP. Podobnie należy uznać w przypadku umów, decyzji i praktyk, o któ-

się do produkcji lub sprzedaży produktów rolnych lub korzystania ze wspólnych urządzeń do przechowywania, obróbki lub przetwarzania produktów rolnych, o ile nie zostały naruszone cele art. 39 TfUE. Jest oczywiste, że w tym drugim przypadku istotną rolę ma podmiotowa kwalifikacja stron umowy, decyzji lub uzgodnionej praktyki. Przepis prawny przejmuje zatem to, co zostało ustanowione w prawie wspólnotowym z rozporządzenia EWG nr 26/62, wraz z wprowadzeniem wyraźnego odniesienia, jeżeli chodzi o kontrahentów, do uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń.

Natomiast formalnie został w końcu wykreślony trzeci wcześniej istniejący wyjątek dotyczący umów, będących częścią krajowej organizacji rynku, zwłaszcza że od dawna takie formy organizacji już nie istnieją, ponieważ zostały zastąpione przez europejską organizację rynku. Po raz kolejny jednak ustalono (w ust. 3 pkt 1) brak zastosowania całego ust. 1 do umów, decyzji i praktyk, które by narzucały zobowiązania stosowania identycznych cen lub które by wykluczały konkurencję. W konsekwencji umowy powodujące podobne skutki mają być uważane w każdym przypadku za zakazane.

Trudno zatem zrozumieć wprowadzenie trwałego ustanowienia (także w nowym rozporządzeniu) tego zakazu, mającego zastosowanie zarówno do umów i decyzji rolników lub zrzeszeń rolników, jak i do umów uznanych za niezbędne do realizacji celów WPR. Takie postanowienie nie jest zgodne z przepisem w sprawie uprawnień dla OP w niektórych sektorach do prowadzenia negocjacji umów, w których może być określona także cena stosowana w przyszłych transakcjach sprzedaży, a więc z uprawnieniem do sprzedaży bezpośredniej i koncentracji podaży przez OP.

Rzeczywiście, wydaje się, że nie ma wątpliwości, że negocjacje prowadzone przez OP mogą również prowadzić do ustalenia ceny kolejnych sprzedaży. Poza rozważaniami o charakterze systematycznym i logicznym, stwierdza to wyraźnie akapit 139⁴³, a także treść art. 169 ust. 2 lit. b,

rych mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 1184/2006, mimo braku wyraźnego odesłania do OP (I. Canfora, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, t. 3, Torino 2011, s. 209 i n.).

⁴³ Który w zakresie kompetencji negocjacyjnych przyznanych OP w sektorach wołowy, oliwy z oliwek i niektórych roślin uprawnych przewiduje, że celem tych negocjacji jest ustalenie, jednak z ograniczeniami ilościowymi, warunków (późniejszych) umów sprzedaży, w tym cen. Podobnie stanowi akapit 128, dotyczący sektora mleczarskiego, że w celu zapewnienia rolnikom godziwego poziomu życia ich siła przetargowa powinna zostać wzmocniona. Aby osiągnąć ten cel, należy pozwolić, na podstawie art. 42 i 43 TfUE, odpowiednim OP na negocjowanie warunków

które wyraźnie odnoszą się do „ceny negocjowanej”. Podobnie można powiedzieć o omawianym zakazie w odniesieniu do funkcji bezpośredniej sprzedaży i koncentracji podaży przypisanej OP. Choć prawdopodobnie zakaz stosowania identycznych cen dotyczy działania OP o charakterze „normatywnym”, ze skutkiem obowiązkowym w stosunku do kolejnych transakcji przeprowadzanych na poziomie indywidualnym, ale nie przypadku, w którym to same OP sprzedają bezpośrednio (w swoim imieniu i na własny rachunek) dostarczane im przez członków produkty.

W każdym razie przepis szczególnie zawarty *expressis verbis* w nowym rozporządzeniu o uprawnieniu do ustalania cen w sektorach, w których organizacje producentów są upoważnione do prowadzenia negocjacji, nieodzownie zakłada wyjątek od ogólnego zakazu stosowania identycznych cen, określony w tym samym rozporządzeniu⁴⁴, i to także z ramach zasady specjalności; jest przepisem szczególnym, mającym pierwszeństwo przed tym ogólnym. Nie byłoby niestosowne jednak wyraźne ustanowienie takiego rodzaju odstępstwa, zwłaszcza że negocjacje w sprawie przyjęcia nowego tekstu z udziałem wszystkich instytucji zaangażowanych w zwykłą procedurę ustawodawczą trwały dwa lata.

Wydaje się więc konieczne dostosowanie przepisu z art. 209 do tych dotyczących negocjacji umów przez OP – należy go interpretować w tym sensie, że zabrania się zawierania umów regulacyjnych, z których wynika obowiązek stosowania identycznych cen, z wyjątkiem przypadku, w którym samo rozporządzenie ustala uprawnienia do prowadzenia negocjacji na rzecz OP, oraz sytuacji, w których to OP (lub tam, gdzie to możliwe, OM⁴⁵) sprzedają bezpośrednio (w imieniu i na własny rachunek lub w imieniu członków) produkty dostarczone im przez swoich członków⁴⁶.

umowy, w tym ceny („w szczególności ceny”) w zakresie produkcji wszystkich lub części ich członków, z zastrzeżeniem warunków ilościowych dla utrzymania skutecznej konkurencji na rynku.

⁴⁴ Jak słusznie zauważył A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il tabù dei prezzi agricoli...*, s. 190, zakaz porozumień, które mogą zobowiązać członków do stosowania identycznych cen, wydaje się zakładać wykonanie jedynie funkcji regulacyjnych przez OP, z chwilą gdy ewentualna bezpośrednia sprzedaż produktów dostarczonych przez członków – również przewidziana dla niektórych sektorów produkcyjnych przez regulację UE – jest niezgodna z tym zakazem, bez względu na to, czy konfiguruje się jako sprzedaż dokonana przez organizację w imieniu i na rachunek członków, czy jako działanie we własnym imieniu i na rachunek członków.

⁴⁵ Warto przypomnieć, że art. 210 przewiduje porozumienia i uzgodnione praktyki realizowane przez OM uznane.

⁴⁶ W związku z tym zob. akapit 131, zgodnie z którym OP i ich zrzeszenia mogą odegrać użyteczną rolę w koncentracji podaży, poprawie wprowadzania do obrotu i dostosowywania produkcji do popytu, w optymalizacji kosztów produkcji i stabilizowaniu cen producenta.

CAP REFORM OF 2013 AND CONTRACTUAL RELATIONSHIPS AMONG MARKET PARTICIPANTS

S u m m a r y

Regulation 1308/2013 on uniform common organisation of a market is analysed in this paper with particular focus on the role that may be played by professional and farmers' associations in the protection of the agriculture's interests on the agricultural and food products market. It is noted that these associations may considerably influence and improve the competition among agricultural producers, by, among others, applying solutions formerly reserved only for the milk and dairy products sector. There seem to exist two main directions where the EU may intervene on the agricultural market, i.e. basically through the activity of producers and branch associations, and through the activity of member states.

LA RIFORMA DELLA PAC DEL 2013 E I RAPPORTI CONTRATTUALI TRA I PARTECIPANTI AL MERCATO

R i a s s u n t o

Le presenti considerazioni si concentrano sull'analisi del regolamento 1308/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nella parte che introduce la nuova regolazione di associazioni agricole e multiprofessionali, e sul ruolo che esse possono svolgere nel proteggere la quota di partecipazione dell'agricoltura nei mercati dei prodotti agricoli e alimentari. Il regolamento in oggetto conferma l'importanza attribuita da parte della UE alle adeguate strutture di associazioni dei produttori agricoli e multiprofessionali, al fine di migliorare la competitività degli agricoltori sul mercato, estendendo a tutti i settori dell'organizzazione comune del mercato l'applicazione delle soluzioni previste in precedenza solo per il settore del latte e latticini. Al contempo le norme giuridiche, in vigore dall'anno 2020, riguardano anche gli elementi del contratto circoscritti prima solo al settore dei latticini.

Sembra che ci siano due principali linee di intervento da parte dell'Unione Europea nel mercato dei prodotti agricoli: la prima si basa sull'attività delle organizzazioni di produttori e organizzazioni multiprofessionali e sul sorgere di una possibile estensione anche a soggetti che non sono parti nelle loro decisioni, e la seconda, concentrata su una possibile introduzione – attraverso le azioni intraprese da parte degli Stati membri, dei contratti scritti riferentisi alla prima vendita di prodotti agricoli.

INES HÄRTEL

Geografische Herkunftsangaben als Rechtsgut – das Schutzsystem der EU für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel

1. Geografische Herkunftsangaben als Streitpunkte des geplanten TTIP und der Doha-Runde

Zu den schwierigsten Themen des geplanten Freihandelsabkommens (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) von Europäischer Union und den USA gehört der Agrar- und Lebensmittelhandel.¹ Insbesondere die Durchsetzung der europäischen geschützten geografischen Herkunftsangaben in den USA ist ein umstrittener Bereich in den aktuellen Verhandlungen. Die US-Lebensmittelbranche befürchtet, dass sie Produkte, die sie bisher als „Feta“ oder „Gorgonzola“ herstellt und vermarktet, in Zukunft nur noch als Feta- oder Gorgonzola-artig bezeichnen darf.² Sollte die EU in Bezug auf die Herkunftsangaben das EU-Schutzrechtssystem vertraglich durchsetzen, müssten die US-Unternehmen ihre Produkte künftig mit einem neuen Etikett versehen. Auch wenn sie dann durch neue Informationsstrukturierung und durch weitere Maßnahmen (wie z.B. Werbung) die Verbraucher darüber in Kenntnis setzen,

¹ B. Rudloff, *Lebensmittelstandards in Handelsabkommen*, SWP-Aktuell 63, Oktober 2014, S. 1 ff.; Ch. Godt, *Wirtschaft und Umwelt im Partnerschaftsabkommen der USA und Europa (TTIP) – Lehren aus dem NAFTA-Umweltvertrag von 1991 für zukünftige Freihandels- und Investitionsschutzabkommen*, „Zeitschrift für Umweltrecht“ (ZUR) 2014, S. 403 ff.; T. Stoll, H. Krüger, J. Xu, *Freihandelsabkommen und ihre Umweltschutzregelungen*, ZUR 2014, 387 ff.; F. C. Mayer, M. Ermes, *Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP*, „Zeitschrift für Rechtspolitik“ (ZRP) 2014, S. 237 ff.

² G.-M. Strätling, *US-Industrie fürchtet TTIP*, „Lebensmittel Zeitung“ 2014, Heft 31, S. 20.

dass ihre Produkte dieselbe Qualität aufweisen wie zuvor, könnte es zu erheblichen Irritationen und ggf. auch zu Verkaufsrückgängen kommen. Davon wäre vor allem die Milch- und die Fleischwirtschaft der USA betroffen.

Die politische Diskussion um die Frage des Schutzes geografischer Herkunftsangaben bei Lebensmitteln im internationalen Handelsrecht ist indes nicht neu. So wird im Rahmen der Welthandelsorganisation durch das TRIPS-Abkommen (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights/Abkommen über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des Geistigen Eigentums)³ seit 1994 der Schutz geografischer Herkunftsangaben geregelt.

Hierbei ist es allerdings rechtspolitisch umstritten, ob das Schutzniveau im TRIPS-Abkommen ausreicht oder erhöht werden sollte. Dieser Streit ist insbesondere auch in den Verhandlungen der Doha-Runde, die seit 2001 läuft, virulent geworden. Eine internationale Schutzverstärkung geografischer Herkunftsangaben verlangen vor allem die EU, aber auch zunehmend Entwicklungs- und Schwellenländer sowie einige asiatische Staaten. Die EU fordert in Anlehnung an das eigene Sekundärrecht die Einführung eines umfassenden Kennzeichnungssystems verbunden mit der Schaffung eines internationalen Registers, in dem die geografischen Herkunftsangaben eingetragen werden. Dagegen wenden sich insbesondere die USA, Kanada und Australien. Nach ihrer Ansicht reicht der wettbewerbsrechtliche Ansatz zum Schutz geografischer Angaben aus. Zusätzliche Regelungen würden zudem nur zu mehr Bürokratie führen. Die gegensätzlichen Positionen beruhen auf historischen Entwicklungen, divergenten ökonomischen Interessen und unterschiedlichen Rechtskonzeptionen in den Staaten.

In der EU weisen die geografischen Herkunftsangaben bei Lebensmitteln eine lange Tradition auf und haben auch im internationalen Handel an erheblicher Bedeutung gewonnen. Bereits in der Antike und im Mittelalter wurde bei Lebensmitteln auf die geografische Herkunft hingewiesen. Dabei entwickelte sich auch ein Schutz solcher Kennzeichnungen.⁴ Mit der Entfaltung und Ausdifferenzierung der Warenwelt in der modernen Konsumgesellschaft, nicht zuletzt im gesamten Lebensmittelbereich, ergaben sich neue Notwendigkeiten der Rechtsgestaltung. Sukzessive wurden die Regelungen zu spezifischen Schutzbereichen erweitert. Nunmehr existiert

³ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

⁴ Gunnar Rauffus, Der internationale Schutz geografischer Herkunftsangaben. Eine Neuaustrichtung durch die Reform der TRIPS-Bestimmungen, 2010, S. 22.

in der Gegenwart sogar ein rechtliches Schutzsystem zu den geografischen Herkunftsangaben im Rahmen der EU, das in umfassender Weise ausgestaltet ist. Es dient auch der Förderung des ländlichen Raums der EU, der bislang überwiegend durch eine klein- und mittelgroße Landwirtschaft geprägt ist⁵, wie z.B. in Südeuropa oder in Polen⁶, wobei gemäß Art. 23 Satz 1 der polnischen Verfassung die Grundlage der landwirtschaftlichen Ordnung des Staates der Familienbetrieb ist.

Aber auch die Ansicht der USA zum Schutzniveau von geografischen Herkunftsangaben erklärt sich aus der Historie. So haben verschiedene Lebensmittelspezialitäten ihre Wurzeln in Europa. Die damaligen Einwanderer aus Europa transportierten die ihnen bekannten Produkte in die Neue Welt und stellten diese ebenso dort her. Bei der Vermarktung verwendeten sie die alten Namen über mehrere Generationen. Bei manchen dieser alten Namen handelt es sich heute in der EU um geschützte geografische Herkunftsangaben.⁷ Ein weiterer Grund der liberalen Sichtweise der USA zum Schutz geografischer Herkunftsangaben liegt darin, dass hauptsächlich landwirtschaftliche Großbetriebe in den USA vorherrschen und die Regionalität der Erzeugung von Lebensmitteln eine geringere wirtschaftliche Rolle spielt.⁸ Überdies wird eine Verstärkung des Schutzes geografischer Herkunftsangaben im WTO-Recht eher als Protektionismus europäischer Erzeuger gesehen. Ein umfassender Schutz geografischer Herkunftsangaben auf globaler Ebene würde bestimmte gebräuchliche Produktkennzeichnungen in den USA oder in anderen Staaten unterbinden.

Dieser langwährende Streit zwischen der EU und den USA in Bezug auf das Schutzniveau geografischer Herkunftsangaben bei Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln soll zum Anlass genommen werden, die einschlägigen Rechtsregime der WTO und der EU zu analysieren, wobei das EU-Recht wegen seiner umfassenden Ausgestaltung im Fokus steht.

⁵ Siehe hierzu u.a. Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 2013/14, Trends und Fakten zur Landwirtschaft, 2013, S. 129; siehe ferner http://ec.europa.eu/agriculture/envir/report/de/tur_de/report.htm; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2014_de.pdf (1.12.2014).

⁶ In Polen beträgt die landwirtschaftliche Fläche im Durchschnitt ca. 15 ha, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/peco/poland/summary/sum_de.htm (1.12.2014).

⁷ G. Rauffus, *Der internationale Schutz geografischer Herkunftsangaben. Eine Neuausrichtung durch die Reform der TRIPS-Bestimmungen*, 2010, S. 31 f.

⁸ Vgl. hierzu ibidem, S. 25 ff.

2. Rechtsrahmen der WTO und der EU

2.1. Das Welthandelsrecht

Im internationalen Handelsrecht hat die Entwicklung zum Schutz geografischer Herkunftsangaben im 19. Jahrhundert begonnen, wobei der Schutz nach unterschiedlichen Grundsätzen erfolgt.⁹ So schützt die Pariser Verbandsübereinkunft von 1883 geografische Herkunftsangaben als Teil des gewerblichen Eigentums (Art. 1 Abs. 2 PVÜ). Das Madrider Herkunftsabkommen von 1891 verankert ein Verbot von falschen oder irreführenden Herkunftsangaben. Das Lissaboner Ursprungsabkommen von 1958 regelt ein Registrierungssystem für Ursprungsbezeichnungen.¹⁰ Im Rahmen des WTO-Rechts enthält das TRIPS-Abkommen, das 1994 in Kraft trat, neben Regelungen zu Marken, Patenten und Urheberrechten einen selbständigen Abschnitt über den Schutz geografischer Herkunftsangaben (Art. 22 bis 24 TRIPS-Abkommen).¹¹ Neben diesen multilateralen Abkommen existieren auch bilaterale Abkommen zum Schutz von geografischen Herkunftsbezeichnungen.¹²

2.2. Das Recht der Europäischen Union

Die ersten Sekundärrechtsakte in Bezug auf den Schutz geografischer Herkunftsangaben wurden auf supranationaler Ebene in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den 70er und 80er Jahren erlassen, die hauptsächlich produktspezifisch (für Wein und Spirituosen) ausgestaltet waren.¹³

⁹ H. Kickler, *Die Geschichte des Schutzes geographischer Herkunftsangaben in Deutschland*, 2012; G. Rauffus, *Der internationale Schutz geographischer Herkunftsangaben. Eine Neuausrichtung durch die Reform der TRIPS-Bestimmungen*, 2010, S. 23.

¹⁰ Zur Entwicklung siehe z.B. C. A. León Ramírez, *Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006*, 2007, S. 42 ff.

¹¹ Vgl. hierzu u.a. R. Knaak, *Der Schutz geographischer Angaben nach dem TRIPS-Abkommen*, „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Internationaler Teil“ (GRUR Int.) 1995, S. 642 ff.

¹² Siehe dazu u.a. O. Spuhler, *Das System des internationalen und supranationalen Schutzes von Marken und geografischen Herkunftsangaben*, 2000, S. 23; C. A. León Ramírez, *Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006*, 2007, S. 71 ff.

¹³ Vgl. A. Jung, *Der Schutz von geografischen Herkunftsbezeichnungen für Weine und Spirituosen im internen und externen Recht der EG*, 1990; G. Braun, *Weinbezeichnungsrecht*,

Im Jahre 1992 wurde ein produktübergreifendes umfassendes gemeinschaftsrechtliches Schutzsystem für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel eingeführt, und zwar mit der Verordnung (EWG) 2018/92 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. Aufgrund eines WTO-Streitschlichtungsverfahrens der USA gegen die Europäische Gemeinschaft¹⁴ mit Blick auf die Unvereinbarkeit einiger Bestimmungen der EWG-Verordnung mit dem TRIPS-Abkommen hatte die EG die neue Verordnung (EG) 512/2006¹⁵ erlassen.¹⁶ Abgelöst wurde diese Verordnung wiederum von der Verordnung (EU) 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel¹⁷, die am 1. März 2013 in Kraft trat.¹⁸

in: I. Härtel, *Handbuch Weinrecht. Verbundkommentar zur deutsch-europäischen Weinordnung*, 2014, Kap. 4, S. 131 ff.; J. Monien, *Weineinfuhr und -ausfuhr*, in: I. Härtel, *Handbuch Weinrecht. Verbundkommentar zur deutsch-europäischen Weinordnung*, 2014, Kap. 11, S. 609 ff.

¹⁴ Panel-Report vom 15. März 2005, WT/DS174/R, teilweise abgedruckt in GRUR Int. 2006, S. 930.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 510/2006 vom 20. März 2006 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, ABl. L 93 v. 31.3.2006, S. 12.

¹⁶ Geändert wurden insbesondere die Drittlandsregelungen (vgl. hierzu R. Knaak, *Die EG-Verordnung Nr. 510/2006 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen*, GRUR Int. 2006, S. 893, 894 ff.). Zudem wurde erstmals die gesetzliche Pflicht geregelt, die geschützten Produkte ausdrücklich zu kennzeichnen (vgl. Art. 8 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 510/2006).

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, ABl. L 343/1 v. 14.12.2012.

¹⁸ Gemäß Art. 2 Abs. 2 VO 1151/2012 gilt diese Verordnung nicht für Spirituosen, aromatisierte Weine und Weinbauerzeugnisse. Die geografischen Angaben für Spirituosen regeln Art. 16 ff. Verordnung (EG) Nr. 110 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 zur Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Etikettierung von Spirituosen sowie zum Schutz geografischer Angaben (ABl. L 39 v. 13.2.2008, S. 16). Für den Weinsektor sind die Ursprungsbezeichnungen, geografischen Angaben und traditionellen Begriffe in Art. 92 ff. Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 347 v. 20.12.2013, S. 671) geregelt. Dazu siehe G. Braun, *Weinbezeichnungsrecht*, in: I. Härtel, *Handbuch Weinrecht. Verbundkommentar zur deutsch-europäischen Weinordnung*, 2014, Kapitel 4, S. 146 ff. Des Weiteren spielen die geografischen Herkunftsangaben beim Wein im Rahmen der Absatzförderung für Weinerzeugnisse (Art. 45 VO 1308/2013) und des Schutzmechanismus in Bezug auf Neuanpflanzungen (Art. 63 Abs. 2 lit. b VO 1308/2013) eine Rolle, hierzu vgl. I. Härtel, *Das Weinförderungsrecht: Unions- und Verbundbeihilfen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik*, Kapitel 3, S. 38 ff.; T. Gerhard, *Absatzförderung*, Kapitel 10, S. 548 ff.; I. Härtel, *Die alten Pflanzungsrechte und das neue Genehmigungssystem*, Kapitel 5, S. 324 ff., alle drei Beiträge in: I. Härtel, *Handbuch Weinrecht. Verbundkommentar zur deutsch-europäischen Weinordnung*, 2014.

3. Terminologie und Schutzkonzepte

Die Terminologie und die Schutzkonzepte zu den geografischen Herkunftsangaben werden durch das WTO-Recht, das EU-Recht und die nationalen Rechtsordnungen unterschiedlich bestimmt. Mit Blick auf die Verbindung des Produktes zu seiner geografischen Ursprungsregion ist systematisch zwischen „einfachen Herkunftsangaben“ und „qualifizierten geografischen Herkunftsangaben“ zu unterscheiden.¹⁹

Bei den „einfachen Herkunftsangaben“ bezieht sich die Kennzeichnung auf einen Ort, ohne dass das Produkt eine besondere Qualität, Güte oder sonstige Eigenschaften aufweisen muss, die auf dem geografischen Ursprung beruhen. Solche einfachen qualitätsneutralen Herkunftsangaben sind z.B. geregelt auf internationaler Ebene in der Pariser Verbandsübereinkunft und im Madrider Herkunftsabkommen (sie heißen „indications of source“) und auf nationaler Ebene z.B. im deutschen Markengesetz (§ 126 MarkenG).

Bei den „qualifizierten geografischen Herkunftsangaben“ weisen die Produkte besondere Eigenschaften auf, die auf dem geografischen Ursprungsgebiet beruhen. Es besteht eine Verbindung zwischen den Eigenschaften, Qualitäten oder der Güte des Produkts und der geografischen Ursprungsregion. Dabei lassen sich wiederum zwei Erscheinungsformen unterscheiden – je nach Intensität der Verknüpfung zwischen Produkt und Ursprungsregion. Auf eine besonders enge Verbindung zur Ursprungsregion stellen die „Ursprungsbezeichnungen“ (*appellations of origin*) ab, wie sie begrifflich und konzeptionell zuerst im französischen Recht²⁰ entwickelt und auf internationaler Ebene im Lissaboner Ursprungsabkommen und in der Pariser Verbandsübereinkunft²¹ geregelt worden sind. Die Produkte müssen Qualitätsmerkmale aufweisen, die objektiv nachweisbar auf den Einfluss von natürlichen Besonderheiten der Region zurückgehen. Eine lockere Verbindung zwischen den Qualitätsmerkmalen und der Region lassen die „geografischen Angaben“ (*geographical indications*) im Sinne des Art. 22 Abs. 1 TRIPS-Abkommen ausreichen. Es

¹⁹ Hierzu und zum Folgenden siehe K. Faßbender, T. Herbrich, *Geografische Herkunftsangaben im Spannungsfeld von nationalem und europäischem Recht*, GRUR Int. 2014, S. 765 ff.; G. Rauffus, *Der internationale Schutz geografischer Herkunftsangaben. Eine Neuausrichtung durch die Reform der TRIPS-Bestimmungen, 2010*, S. 39 ff.

²⁰ Appellation d'origine contrôlée.

²¹ Die Pariser Verbandsübereinkunft regelt also sowohl einfache als auch qualifizierte Herkunftsangaben.

genügt, dass die Verbindung des Produkts mit der Region auf einer subjektiven Wertschätzung oder Reputation der geografischen Herkunftsangabe beruht. In Anlehnung an die Unterscheidung der beiden Erscheinungsformen der qualifizierten Herkunftsangaben im internationalen Recht definiert auch das einschlägige Sekundärrecht der Europäischen Union den Begriff „geschützte geografische Angaben“ (wie die geografischen Angaben im TRIPS-Abkommen) und den Begriff „geschützte Ursprungsbezeichnung“ (nahezu identisch mit dem Begriff der „Ursprungsbezeichnung“ nach dem Lissaboner Ursprungsabkommen).

Hinsichtlich des Schutzes der geografischen Herkunftsangaben existieren in den rechtlichen Mehrebenensystemen unterschiedliche Konzepte und Regelungsansätze, die wettbewerbsrechtlich und/oder (produktspezifisch) kennzeichenrechtlich ausgerichtet sind.²² Die internationalen Abkommen sehen in der Regel eine nationale Umsetzung der in den Abkommen vorgegebenen Mindeststandards durch die Mitgliedstaaten vor. Dabei steht es den Mitgliedstaaten frei, die für die Umsetzung des Übereinkommens in ihren eigenen Rechtssystemen und ihrer Rechtspraxis geeignete Methode festzulegen (siehe z.B. Art. 1 Abs. 1 Satz 3 TRIPS-Abkommen). Die Schutzansätze sind in der Welt sehr unterschiedlich – sie reichen im Wesentlichen vom Wettbewerbsrecht über spezifisches Kennzeichenschutzrecht bis hin zum Markenrecht.

Der Fokus des wettbewerbsrechtlichen Ansatzes richtet sich auf die Förderung des lautereren Wettbewerbs und damit zugleich auf den Schutz der Verbraucher und Mitbewerber vor einer möglichen Irreführung über die geografische Herkunft. Die geografischen Angaben werden hier nicht durch ein immaterial-güterrechtliches subjektives Ausschließlichkeitsrecht geschützt. Die Interessen der ortsansässigen Hersteller werden nur indirekt geschützt. In einer Vielzahl von Staaten werden die geografischen Herkunftsangaben durch das Recht des unlauteren Wettbewerbs geschützt. Zur Verbreitung des wettbewerbsrechtlichen Ansatzes hat auch das internationale Recht beigetragen, der in Art. 22 Abs. 2 TRIPS-Abkommen als Basisschutz und in der Pariser Verbandsübereinkunft und im Madrider Herkunftsabkommen vorgesehen ist. Im Rahmen des deutschen Marken-

²² Vgl. P.-T. Stoll, J. Busche, *TRIPs – Internationales und europäisches Recht des geistigen Eigentums*, 2007, S. 22; W. Büscher, *Geographische Herkunftsangaben als Gegenstand des gewerblichen Eigentums oder als Steuerungsinstrument von Wirtschaft und Politik?*, GRUR Int. 2008, S. 977 ff., WIPO Standing Committee 2001, Dokument SCT/6/3, S. 6.

gesetzes ordnet der Bundesgerichtshof²³ den Schutz der geografischen Herkunftsangaben nicht dem Recht des geistigen Eigentums, sondern dem Wettbewerbsrecht zu.

Beim spezifischen Kennzeichenschutz wird den ortsansässigen Herstellern ein subjektives Recht in Form eines kollektiven Ausschließlichkeitsrechts an der geografischen Herkunftsangabe gewährt.²⁴ Im Vordergrund steht hier das Interesse der Hersteller an einem wirksamen Schutz ihres Rechts des geistigen Eigentums. Ein solches Schutzkonzept hat eine lange Tradition in den südeuropäischen Staaten (Frankreich, Italien, Portugal und Spanien) und ist auch im EU-Sekundärrecht verankert worden. Im Übrigen kennen aber auch außereuropäische Staaten wie China²⁵ und Indien ein solches Schutzkonzept bzw. Elemente davon.²⁶ Im internationalen Recht weisen einzelne Normen auf dieses Schutzkonzept hin, die im Ergebnis vor allem Weinen und Spirituosen zugutekommen (vgl. Art. 23 Abs. 1 TRIPS-Abkommen).

Der Schutz geografischer Herkunftsangaben erfolgt in einigen Staaten (u.a. den USA, Kanada, Brasilien, Südafrika) durch das Markenrecht. Eine wesentliche Funktion der Marke besteht darin, auf die betriebliche Herkunft hinzuweisen. Individuelle Marken scheiden allerdings für geografische Herkunftsangaben grundsätzlich aus, wenn diese nur einen bloß deskriptiven Charakter aufweisen und keine betrieblichen Herkunftshinweise geben. Einen Schutz der geografischen Herkunftsangaben durch das Markenrecht ermöglichen jedoch Kollektivmarken und Kontrollmarken, sofern sie in der jeweiligen Rechtsordnung vorgesehen sind.²⁷ Da das sekundärrechtliche Schutzsystem der EU zu den geografischen Herkunftsangaben im Vergleich zu den anderen Schutzkonzepten einen umfassenden und sehr ausdifferenzierten Charakter trägt, soll dieses im Folgenden näher betrachtet werden.

²³ BGH GRUR 1999, S. 254 – Warsteiner II; BGH, Urteil v. 02.07.1998, I-ZR 55/96, BGHZ 139, 138.

²⁴ P.-T. Stoll, J. Busche, *TRIPs – Internationales und Europäisches Recht des geistigen Eigentums*, 2007, S. 336; G. Reger, *Der internationale Schutz gegen unlauteren Wettbewerb und das TRIPS-Übereinkommen*, 1999, S. 118; G. Rauffus, *Der internationale Schutz geografischer Herkunftsangaben. Eine Neuausrichtung durch die Reform der TRIPS-Bestimmungen*, 2010, S. 118.

²⁵ Zu China siehe L. Zhong, *Der Rechtsschutz geografischer Herkunftsangaben in China: unter dem Einfluss der internationalen Gesetzgebung*, 2014.

²⁶ Vgl. M. A. Echols, *Geographical Indications for Food Products*, 2008, S. 105 ff., 125 ff.

²⁷ Vgl. WTO Dokument IP/C/W, 253; G. Rauffus, *Der internationale Schutz geografischer Herkunftsangaben. Eine Neuausrichtung durch die Reform der TRIPS-Bestimmungen*, 2010, S. 119 f.

4. Das Schutzsystem der Europäischen Union

4.1. Mehrdimensionale Schutzausrichtung

Die Ziele des Basisrechtsaktes über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Art. 1 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1151/2011) verdeutlichen die mehrdimensionale Schutzausrichtung des Regelungskonzeptes zu den geografischen Herkunftsangaben, die einen besonderen integrativen Ansatz der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU verkörpert. So soll gewährleistet werden: ein fairer Wettbewerb für Landwirte und Erzeuger von Erzeugnissen mit wertsteigernden Merkmalen, die Wahrung der Rechte des geistigen Eigentums, die Verfügbarkeit zuverlässiger Informationen über die Erzeugnisse für die Verbraucher und die Integrität des Binnenmarktes. Zugleich sollen mit dem Regularium Landwirtschafts- und Verarbeitungstätigkeiten und die Bewirtschaftungssysteme, die mit hochwertigen Erzeugnissen assoziiert werden, unterstützt und dadurch der ländliche Raum gefördert werden.²⁸

4.2. Schutzgegenstände

Die Basisverordnung schützt ausdrücklich Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben und damit qualifizierte geografische Herkunftsangaben, nicht aber einfache Herkunftsangaben. Die Gegenüberstellung der Legaldefinitionen der beiden Kategorien der Herkunftsangaben hebt die materiellen Unterschiede zwischen ihnen hervor (Art. 5 Abs. 1 und 2 VO 1151/2011):

²⁸ Der ländliche Raum als zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU wird durch Kofinanzierung der EU und der Mitgliedstaaten gefördert. Zu dem Kreis der möglichen Fördermaßnahmen im Rahmen der zweiten Säule gehört auch die Forcierung des Schutzes geografischer Angaben im Rahmen der Qualitätsregelungen der VO 1151/2011, vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. a) ii) Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 347 v. 20.12.2013, S. 487. Zur Zwei-Säulen-Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU siehe Ines Härtel, *Agrarrecht*, in: M. Ruffert, *Enzyklopädie Europarecht, Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht*, Band 5, 2013, § 7 Rn. 122 ff.; I. Härtel, *Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union im föderal-rechtlichen Mehrebenenverbund*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2014*, S. 269 ff.

<i>Ursprungsbezeichnung (Art. 5 Abs. 1)</i>	<i>Geographische Angabe (Art. 5 Abs. 2)</i>
<p>(1) Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck „Ursprungsbezeichnung“ einen Namen, der zur Bezeichnung eines Erzeugnisses verwendet wird,</p> <p>a) dessen Ursprung in einem bestimmten Ort, in einer bestimmten Gegend oder, in <i>Ausnahmefällen</i>, in einem bestimmten <i>Land</i> liegt,</p> <p>b) das seine Güte oder Eigenschaften überwiegend oder ausschließlich den geografischen Verhältnissen einschließlich der natürlichen und menschlichen Einflüsse verdankt und</p> <p>c) dessen Produktionsschritte alle in dem abgegrenzten geografischen Gebiet erfolgen.</p>	<p>(2) Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck „geografische Angabe“ einen Namen, der zur Bezeichnung eines Erzeugnisses verwendet wird,</p> <p>a) dessen Ursprung in einem bestimmten Ort, in einer bestimmten Gegend oder in einem bestimmten Land liegt,</p> <p>b) dessen Qualität, <i>Ansehen</i> oder eine andere Eigenschaft wesentlich auf diesen geografischen Ursprung zurückzuführen ist und</p> <p>c) bei dem wenigstens einer der Produktionsschritte in dem abgegrenzten geografischen Gebiet erfolgt.</p>
<p>→ Alle Schritte der Produktionsschritte müssen in der Ursprungsregion erfolgen.</p> <p>→ Es ist ein objektiver Zusammenhang zwischen Herkunft und Eigenschaften erforderlich, d.h. Eigenschaften des Erzeugnisses müssen unmittelbar aus der betr. Region resultieren (Boden, Klima, etc.).</p> <p>→ Somit ist ein besonders enges Verhältnis zwischen Region und Erzeugnis erforderlich.</p>	<p>→ Nur eine Produktionsstufe muss in der Ursprungsregion erfolgen.</p> <p>→ Ein objektiver Zusammenhang zwischen Eigenschaften und Herkunft ist nicht erforderlich. Es reichen subjektive Kriterien („Ansehen“) aus. Maßgeblich ist, dass aus der Sicht des europäischen Durchschnittsverbrauchers subjektiv ein besonderer Zusammenhang Eigenschaften und Herkunft besteht.²⁹</p> <p>→ Die Verbindung zwischen Region und Erzeugnis ist locker.</p>

Als Beispiele für im Unionsregister eingetragene Ursprungsbezeichnungen sind zu nennen: für Polen der „Oscypek“ (geräucherter Schafskäse aus der Tatra), für Deutschland „Allgäuer Bergkäse“ und für Griechenland der „Feta“. Als geschützte geografische Angaben sind z.B. eingetragen worden „Rogal świętomarciński“ (Martinshörnchen, Gebäck aus Poznań), Spreewälder Gurken, Dresdner Christstollen und Bayerisches Bier.

²⁹ H.-J. Omsels, *Geografischen Herkunftsangaben*, 2007, S. 21; C. A. León Ramírez, *Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006*, 2007, S. 156; W.-Ch. Dickertmann, *Die geographische Herkunftsangabe zwischen Gewerblichem Rechtsschutz und Wettbewerbsrecht*, 2001, S. 87; W. Tilmann, *Grundlage und Reichweite des Schutzes geographischer Herkunftsangaben nach der VO/EWG 2081/92*, GRUR Int. 1993, S. 610, 613 f.

Ebenso wird die Bezeichnung „garantiert traditionelle Spezialität“ geschützt (Art. 17 ff. Verordnung (EU) Nr. 1151/2012), wobei ein Bezug zu einer bestimmten Region nicht erforderlich ist. Mit dieser Bezeichnung sollen traditionelle Produktionsmethoden und Rezepte bewahrt und die Vermarktung solcher Produkte unterstützt werden. Maßgeblich ist das Vorliegen einer traditionellen Herstellungsart, Verarbeitungsart oder traditionellen Zusammensetzung. „Traditionell“ ist legaldefiniert als ein Zeitraum, in dem die Kenntnisse generationsübergreifend weitergegeben werden; dieser Zeitraum beträgt mindestens 30 Jahre (Art. 3 Nr. 3 VO 1151/2012). Als garantiert traditionelle Spezialität sind beispielsweise die polnischen „Kabanosy“ geschützt.

Für die drei Typen der Qualitätskennzeichnung sieht das EU-Sekundärrecht die Verwendung des jeweiligen festgelegten Gütesiegels (Logos) vor.

VO (EU) Nr. 1151/2012 - Typologie -



Geschützte
Ursprungsbezeichnungen



Geschützte
geografische Angabe



Garantiert
traditionelle Spezialität

4.3. Nicht eintragungsfähige Gattungsbezeichnungen

Von erheblicher praktischer Bedeutung ist die Abgrenzung schutzfähiger geografischer Herkunftsbezeichnungen von Gattungsbezeichnungen, für die ein absolutes Hindernis zur Eintragung in das Register besteht

(vgl. Art. 6 Abs. 1 VO 1151/2012).³⁰ Gattungsbezeichnungen sind legaldefiniert als „Produktnamen, die, obwohl sie auf den Ort, die Region oder das Land verweisen, in dem das Erzeugnis ursprünglich hergestellt oder vermarktet wurde, zu einer allgemeinen Bezeichnung für ein Erzeugnis in der Union geworden sind“ (Art. 3 Nr. 6 VO 1151/2012). Als Beispiele hierfür können im deutschsprachigen Raum angeführt werden „Tilsiter“ (Käse), „Emmentaler“ (Käse), „Berliner“ (spezielle Pfannkuchen/Backware), „Amerikaner“ (Gebäck) oder „Pils“ (Bier).

Parameter für die Beurteilung, ob eine Bezeichnung eine Gattungsbezeichnung darstellt, ergeben sich gemäß Art. 41 Abs. 2 VO 1151/2012 aus der „in den Verbrauchsgebieten bestehenden Situation“ und den „einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bzw. der Union“. Demnach ist nicht nur die Situation im Ursprungsland, sondern auch die in den anderen Mitgliedstaaten entscheidend. Bei 28 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Gepflogenheiten und Traditionen in der Lebensmittelproduktion und in der Esskultur stellt es eine besondere Herausforderung dar, zu ergründen, ob ein Produktname nach der Verkehrsauffassung als Gattungsbezeichnung zu qualifizieren ist oder nicht.³¹ Allein die bekannten Rechtsfälle Feta I³² und II³³ sowie Bayerisches Bier³⁴ vor dem EuGH zeigen, wie diffizil diese Ermittlung ist.

Im **Feta-Fall I** trug die Europäische Kommission 1996 „Feta“ als geografische Ursprungsbezeichnung durch Verordnung³⁵ in das Register ein. Dabei stützte sich die Kommission auf eine repräsentative Verbrau-

³⁰ Zu Einzelfragen siehe V. Schoene, *Münchener Weißwurst und Thüringer Klöße von überallher? Der Gattungsbegriff des Art. 3 VO 510/2006 in der neueren Rechtsprechung des BPatG*, „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht“ (GRUR-Prax) 2010, S. 209 ff.; idem, *Gattungsbezeichnung in der Verordnung 1151/2012 – Beweislast, Beweisanforderungen und Gutachterkosten*, „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht“ (GRUR 2014), S. 641 ff.

³¹ Vgl. zu diesem Problem R. Knaak, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Schutz geographischer Angaben und Ursprungsbezeichnungen nach der EG-Verordnung Nr. 2081/92*, GRUR Int. 2000, S. 401, 403; C. A. León Ramírez, *Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006*, 2007, S. 175.

³² EuGH, Urteil v. 16.03.1999, Rs. C-289/96, Slg. 1996, I-1541.

³³ EuGH, Urteil v. 25.10.2005, verb. Rs. C-465/02 und C-466/02, Slg. 2005, I-9115.

³⁴ EuGH, Urteil v. 02.07.2009, Rs. C-343/07, Slg. 2009, I-05491.

³⁵ Verordnung (EG) Nr. 1107/96 der Kommission vom 12. Juni 1996 zur Eintragung geographischer Angaben und Ursprungsbezeichnungen gemäß dem Verfahren nach Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates, ABl. Nr. L 148 v. 21.06.1996, S. 1.

cherumfrage mit 12.800 Teilnehmern in (zu der Zeit bestehenden) 12 Mitgliedstaaten, wonach Feta „für die meisten Personen [...] immer noch auf einen griechischen Ursprung verweist“. Dänemark, Frankreich, Deutschland und verschiedene Käsehersteller erhoben vor dem EuGH Klage auf Feststellung der Teilnichtigkeit dieser Eintragung. Feta sei keine geschützte Ursprungsbezeichnung, sondern eine Gattungsbezeichnung. Weißkäse sei schon über Jahrzehnte auch in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig produziert und vermarktet worden, ohne dass von griechischer Seite Einwände erhoben wurden. Der EuGH³⁶ schloss sich in der Sache den Klägern an³⁷ und erklärte im Ergebnis die Verordnung der Kommission zur Eintragung von Feta in das Register für nichtig. Daraufhin löschte die Kommission die Eintragung, stellte aber zugleich fest, dass bis zu einer neuen Entscheidung über die Eintragung die Bezeichnung Feta einzelstaatlich geschützt sei.

Es kam zum **Feta II-Fall**. Die Kommission ließ eine erneute Verbraucherumfrage in den Mitgliedstaaten durchführen. Danach war für die Kommission entscheidend, dass nur in vier Mitgliedstaaten Feta produziert werde und bei der Etikettierung dieses Käses Abbildungen auf das Gebiet oder die kulturelle Tradition Griechenlands hindeuteten. Deshalb werde Feta doch mit seinem griechischen Ursprung verbunden. Sie trug Feta wieder als geografische Ursprungsbezeichnung ein und Dänemark, Deutschland sowie deutsche, dänische und französische Käsehersteller erhoben wieder Nichtigkeitsklage vor dem EuGH. Dieses Mal folgte der EuGH der Kommission und wies die Klage zurück. Als maßgebliche Abgrenzungskriterien für Gattungsbezeichnungen und geschützte geografische Herkunftsangaben nennt der EuGH³⁸: die bestehende Situation in dem Mitgliedstaat, aus dem der Name stammt und in den Verbrauchsgebieten; die Situation in anderen Mitgliedstaaten und die einschlägigen nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften.

Ein anderer Leading Case zur Abgrenzung von Gattungsbezeichnungen und geschützten Bezeichnungen betraf das **Bayerische Bier**, das der Brauerbund durch die Kommission als geschützte geografische Angabe in das Register eintragen ließ. Ein italienisches Unternehmen ließ sich eine Marke schützen namens „Bavaria Italia“. Dagegen klagte der Brauerbund in Italien. In der Berufungsinstanz legte das italienische Gericht die Frage

³⁶ EuGH, Urteil v. 16.03.1999, verb. Rs. C-289/96, C-293/96 und C-299/96, Slg. 1996, I-1541.

³⁷ Die rechtmäßige Vermarktung sei zu Unrecht nicht berücksichtigt worden.

³⁸ EuGH, Urteil v. 25.10.2005, verb. Rs. C-465/02 und C-466/02, Rn. 3, Slg. 2005, I-9115.

nach der Gültigkeit der Eintragung dem EuGH vor. Der EuGH verneinte in seinem Urteil (2009)³⁹ beim Bayerischen Bier die Gattungsbezeichnung und bestätigte die Gültigkeit der Eintragung als geografische Angabe. Als Begründung führte er an, dass Bayerisches Bier im deutschen Verkehrskreis Ansehen genieße, des Weiteren zwei deutsche Kollektivmarken hierfür eingetragen wurden (1960, 1960) und mehrere internationale bilaterale Abkommen zum Schutze der Bezeichnung Bayerisches Bier bestehen. In einem weiteren Vorabentscheidungsverfahren, das durch den Bundesgerichtshof eingeleitet wurde, hielt der EuGH an dieser Rechtsprechung fest.⁴⁰

Abzugrenzen von den eintragungsunfähigen Gattungsbezeichnungen (z.B. Currywurst) sind die miteingetragenen Gattungsbezeichnungen (z.B. Halberstädter Würstchen oder Berliner Currywurst). Für diese stellt das Sekundärrecht klar, dass bei zusammengesetzten eingetragenen Bezeichnungen, die als Bestandteil eine Gattungsbezeichnung enthalten, die Verwendung der Gattungsbezeichnung für entsprechende Lebensmittel nicht als Verstoß gegen spezifische kennzeichenrechtliche Schutzvorschriften gilt (vgl. Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 VO 1151/2012).

Eine wichtige Neuerung durch die VO 1151/2012 ist der Schutz vor Umwandlung von geschützten Herkunftsangaben zur Gattungsbezeichnung (vgl. Art. 13 Abs. 2 VO 1151/2012). Eine einmal eingetragene Herkunftsbezeichnung bleibt auf unbestimmte Zeit geschützt, unabhängig davon, ob ihr Name aufgrund von Entwicklungen zu einem gemeinhin üblichen Namen geworden ist und damit de facto zu einer Gattungsbezeichnung etabliert hat.

4.4. Eintragungsverfahren und Rechtsschutz

Geografische Angaben und Ursprungsbezeichnungen erlangen unionsweiten Schutz durch die Eintragung in das von der Kommission geführte Register (namens DOOR).⁴¹ Die rechtliche Ausgestaltung des Verfahrens zur Registereintragung und des möglichen Rechtsschutzes (Einspruch und Klage) sind Ausdruck des Verwaltungsverbundes im föderalen Mehrebenensystem.⁴² Das Verfahren ist grundsätzlich zweistufig aufge-

³⁹ EuGH, Urteil v. 02.07.2009, C-343/07, Slg. 2009, I-05491.

⁴⁰ EuGH, Urteil v. 22.10.2010, C-120/08, Slg. 2010, I-13393.

⁴¹ Vgl. Art. 11 Abs. 1, Art. 52 Abs. 2 VO 1151/2012. DOOR siehe unter <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html?locale=de> (1.12.2014).

⁴² Zum Begriff „föderales Mehrebenensystem“ siehe; I. Härtel, *Zuwachsende Legitimität: Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in der föderalen Europäischen Union*, in: eadem,

baut. Es beginnt auf nationaler Ebene durch die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden und wird auf supranationaler Ebene durch die Kommission abgeschlossen, wobei zudem im Verfahren vor der Kommission die Konsultation eines mitgliedstaatlich besetzten Gremiums – des Ausschusses für Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse – vorgesehen ist.⁴³

Auf beiden Verfahrensstufen ist auch jeweils Rechtsschutz (behördliches Einspruchsverfahren und Gerichtsverfahren) vorgesehen. Das Sekundärrecht verlangt für die erste Stufe die Möglichkeit eines nationalen Einspruchsverfahrens⁴⁴ und regelt für die zweite Stufe selbst das supranationale Einspruchsverfahren vor der Kommission⁴⁵. Im nationalen Registrierungsverfahren gibt es neben dem Einspruch gerichtliche Rechtsmittel für Dritte und Antragsteller – in Deutschland die Beschwerde zum Bundespatentgericht (§ 133 MarkenG) und die Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof (§§ 83 ff. MarkenG). Zudem kommt ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH (Art. 263 AEUV) in Betracht. Im Verfahren vor der Kommission kann der Antragsteller gegen eine ablehnende Entscheidung der Kommission die Individualnichtigkeitsklage (Art. 263 Abs. 4 AEUV) erheben, für die das Gericht erster Instanz zuständig ist (Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV).⁴⁶ Zweifelhaft ist hingegen, ob Dritte gegen die Eintragungsentcheidung ebenso Individualnichtigkeitsklage erheben können. Im Gegensatz zu den Antragstellern liegt für Dritte wohl kaum eine individuelle Betroffenheit im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV⁴⁷ und damit keine Klagebefugnis vor.

Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band IV: Föderalismus in Europa und der Welt, 2012, § 86 Rn. 5 bis 11.

⁴³ Art. 57 VO 1151/2012. Dieser Ausschuss kontrolliert die Durchführungsrechtsakte der Kommission im Sinne der früheren Komitologie, vgl. dazu I. Härtel, *Handbuch Europäische Rechtsetzung*, 2006, § 11 Rn. 1 ff.; eadem, *Gesetzgebungsordnung der Europäischen Union*, in: A. Hatje, P.-Ch. Müller-Graff, *Enzyklopädie Europarecht, Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Band 1, 2014, § 11 Rn. 50 bis 54. Je nach Behandlung des Antrags durch die Kommission ist eine fakultative oder obligatorische Befassung des Ausschusses vorgesehen.

⁴⁴ Art. 49 Abs. 3 VO 1151/2012.

⁴⁵ Art. 51 VO 1151/2012.

⁴⁶ Gegen die Entscheidung des Gerichts erster Instanz ist das Rechtsmittel zum EuGH möglich (Art. 256 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV).

⁴⁷ Nach der Plaumann-Formel des EuGH liegt die individuelle Betroffenheit vor, wenn „die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten“ (EuGH, Urteil v. 15.07.1963, Rs. 25/62, Slg. 1963, 213, 238). In der Vergangenheit hatte das Gericht erster Instanz (EuG) bei Nichtigkeitsklagen

Auf der ersten Verfahrensstufe ist der Antrag auf Eintragung bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates zu stellen, aus dem die geografische Herkunftsangabe stammt.⁴⁸ Die nationale Behörde prüft die unionalen formellen und materiellen Voraussetzungen für die Eintragung. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips⁴⁹ ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten – als kleinere Einheiten gegenüber der EU – aufgrund ihrer Sachnähe und den regionalen Kenntnissen die Voraussetzungen hinsichtlich des Erzeugnisses primär prüfen sollten. Erst in sekundärer Weise bedarf es der Prüfung durch die Kommission.

Im deutschen Recht ist das nationale Eintragungsverfahren in den §§ 130 bis 136 MarkenG und §§ 47 bis 54 MarkenV geregelt. Die zuständige Behörde ist das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA).⁵⁰ Gelangt das DPMA zum Ergebnis, dass die angemeldete Bezeichnung eintragungsfähig ist, leitet es den Antrag an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)⁵¹ weiter und das Ministerium wiederum übermittelt den Antrag und die erforderlichen Unterlagen an die Kommission (§ 130 Abs. 6 S. 3 MarkenG).

Die nationale Behörde leitet also nach ihrer Prüfung den Antrag an die Kommission weiter. Dabei stellt sich die Frage nach dem Inhalt und Umfang der Prüfungskompetenz der Kommission. Das Sekundärrecht trifft hierzu keine eindeutige Regelung.⁵² Zu denken ist einerseits an eine umfassende Kompetenz, wie sie den nationalen Behörden zusteht, oder an

von Dritten gegen Entscheidungen der Kommission in Bezug auf geografische Herkunftsbezeichnungen die Klagebefugnis abgelehnt. Eine individuelle Betroffenheit können in diesen Fällen auch nicht durch eine bloße vorherige Beteiligung am Eintragungsverfahren durch Einspruch begründet werden (vgl. EuG, Beschluss v. 09.11.1999, Rs. T-114/99, Slg. 1999, II-3331, Rn. 50; Beschluss v. 30.01.2000, Rs. T-215/00, Slg. 2001, II-181; Beschluss v. 11.09.2008, Rs. 35/06, Slg. 2007, II-2865).

⁴⁸ Vgl. Art. 49 Abs. 2 VO 1151/2012.

⁴⁹ Zum Subsidiaritätsprinzip siehe z.B. I. Härtel, *Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäischen Union*, in: eadem, *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Band IV: *Föderalismus in Europa und der Welt*, 2012, § 82, Rn. 220, 256 bis 294.

⁵⁰ Das DPMA holt sich Stellungnahmen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, der zuständigen Fachministerien der betroffenen Bundesländer sowie der interessierten öffentlichen Körperschaften, Verbände und Organisationen der Wirtschaft ein (vgl. § 130 Abs. 3 MarkenG).

⁵¹ Dem BMJV obliegt keine eigene Prüfungskompetenz.

⁵² C. A. León Ramírez, *Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Lebensmittel*, in: I. Härtel, *Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht*, 2012, Kap. 31, Rn. 32.

eine eingeschränkte Zuständigkeit. In der Rechtssache Spreewälder Gurken⁵³ hat der EuGH festgehalten, dass den Mitgliedstaaten die Kompetenz zustehe, den Antrag vorab auf seine Richtigkeit hin zu überprüfen und die Kommission danach eine einfache förmliche Prüfung des Antrages vorzunehmen. Sie überprüfe insbesondere die Produktspezifikation⁵⁴ und die erforderlichen Angaben sowie den Antrag auf offensichtliche Fehler.⁵⁵ In der Rechtssache Bavaria⁵⁶ hält der EuGH eine einfache förmliche Prüfung der Anforderung für ausreichend. Aus der Rechtsprechung des EuGH kann indes nicht abgeleitet werden, inwiefern er das Prüfungsrecht der Kommission im Verhältnis zu den nationalen Behörden inhaltlich einschränkt. Auch wenn die nationale Behörde und die Kommission im gestuften Eintragungsverfahren jeweils ein Prüfungsrecht besitzen und zusammenwirken müssen, sind die Zuständigkeiten im Sinne einer transparenten föderalen Gewaltengliederung geordnet.⁵⁷ So trägt die Kommission die Letztverantwortung für die Eintragung des Rechtsgutes. Sie bewertet den Antrag abschließend und entscheidet über die Eintragung. Gelangt sie zu einer positiven Entscheidung, veröffentlicht sie die angemeldete Bezeichnung.

4.5. Der Rechtscharakter der eingetragenen geografischen Herkunftsbezeichnungen

Mit der Eintragung erlangen die geografischen Herkunftsbezeichnungen unionsweiten Schutz und bilden ein Rechtsgut, das nicht nur den Antragstellern, sondern allen Berechtigten (entsprechend der Spezifikation des Erzeugnisses) gemeinsam zusteht.⁵⁸ Dieses Rechtsgut ist verbunden mit Schutzrechten am eingetragenen Erzeugnis und gewährt berechtigten Erzeugern und Herstellern ein Nutzungsrecht und Ausschließlich-

⁵³ EuGH, Urteil v. 06.12.2001, Rs. C-269/99, Slg. 2001, I-9517, Rn. 54.

⁵⁴ Siehe hierzu nach geltendem Recht Art. 7 VO 1151/2012.

⁵⁵ EuGH, Urteil v. 06.12.2001, Rs. C-269/99, Slg. 2001, I-9517, Rn. 54.

⁵⁶ EuGH, Urteil v. 02.07.2009, Rs. C-343/07, Slg. 2009, I-5491, Rn. 65.

⁵⁷ Siehe Th. von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, S. 609 f.; I. Härtel, *Europäisches Agrarverwaltungsrecht*, in: J. Ph. Terhechte, *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2011, § 37, S. 1323 ff.

⁵⁸ So lautet Art. 12 Abs. 1 VO 1151/2012: „Geschützte Ursprungsbezeichnungen und geschützte geografische Angaben dürfen von jedem Wirtschaftsbeteiligten verwendet werden, der ein Erzeugnis vermarktet, das der betreffenden Produktspezifikation entspricht.“ Zur Rechtswirkung der Eintragung siehe z.B. J. F. Heine, *Das neue gemeinschaftsrechtliche System zum Schutz geographischer Bezeichnungen*, GRUR 1993, S. 96, 102; C. A. León Ramírez, *Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006*, 2007, S. 288.

keitsrecht.⁵⁹ Die kennzeichen- und produktspezifischen Schutzzatbestände sind sekundärrechtlich umfassend ausgestaltet worden (vgl. Art. 12 und 13 VO 1151/2012). So werden die eingetragenen Namen geschützt gegen widerrechtliche Verwendungen, Aneignung, Nachahmung oder Anspielung, alle sonstigen falschen oder irreführenden Angaben und sonstigen Praktiken, die geeignet sind, den Verbraucher in Bezug auf den tatsächlichen Ursprung des Erzeugnisses irrezuführen (Art. 13 Abs. 1 VO 1151/2012).

Verstöße gegen die Schutzzatbestände sanktioniert zwar das Unionsrecht nicht selbst. Jedoch wird dies von den Mitgliedstaaten verlangt (vgl. Art. 13 Abs. 3 VO 1151/2012). Im deutschen Recht gehört insbesondere zum Sanktionssystem, dass Inhaber des Rechtsgutes im Fall von Verletzungen durch unbefugte Dritte Ansprüche gegen diese geltend machen können (vgl. § 135 MarkenG).⁶⁰ Der widerrechtliche Gebrauch einer geografischen Herkunftsangabe kann zudem strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen (§ 144 Abs. 2, 6 MarkenG).

4.6. Einordnungen in das Gesamtsystem zur Herkunftskennzeichnung

Die geografischen Herkunftsangaben als geschütztes Rechtsgut im Sinne der EU-Verordnung über Qualitätsregelungen (VO 1151/2012) bilden einen Baustein des Kennzeichnungsrechts für Lebensmittel⁶¹, das in seiner Gesamtsystematik aus einem obligatorischen und fakultativen Teil besteht und in öffentlich-rechtliche und privat-rechtliche Normierungen unterteilt werden kann. Diese Grundeinteilung des Kennzeichnungsrechts dient auch der rechtlichen Systematisierung der verschiedenen Formen der Herkunftsangaben bei Lebensmitteln, die es neben den geschützten Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben im Sinne der VO 1151/2012 gibt.

Die geschützten geografischen Herkunftsangaben sind durch die VO 1151/2012 öffentlich-rechtlich geregelt und gehören grundsätzlich zum

⁵⁹ H.-J. Omsels, *Geografischen Herkunftsangaben*, 2007, Rn. 126.

⁶⁰ So gewährt § 135 MarkenG Unterlassungsansprüche, Vernichtungs- und Rückrufansprüche, Schadensersatzansprüche sowie informationsbezogene Hilfsansprüche (Auskunftsanspruch etc.). Anspruchsberechtigt sind Mitbewerber, Verbände zur Förderung gewerblicher Interessen, qualifizierte Einrichtungen zum Schutz von Verbraucherinteressen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern (§ 135 S. 1 MarkenG i.V.m. § 8 Abs. 3 UWG).

⁶¹ Zur Systematisierung des Kennzeichenrechts siehe z.B. K. Schipper, *Lebensmittelkennzeichnung im Lichte des wohlgeordneten Rechts, im Erscheinen*.

fakultativen Kennzeichnungsrecht insofern, als dass der Schutz der Angaben als Rechtsgut freiwillig beantragt wird. Wenn aber die Herkunftsangabe im Register (aufgrund eines freiwilligen Antrages) eingetragen ist, dann entsteht nicht nur das Recht der Benutzung für alle spezifikationskonform hergestellten Erzeugnisse, sondern auch eine Kennzeichnungspflicht der Berechtigten. So müssen in der Etikettierung von Erzeugnissen aus der Union, die unter einer geschützten Angabe vermarktet werden, die für sie vorgesehenen Unionszeichen erscheinen (vgl. Art. 12 Abs. 3 S. 1 VO 1151/2012). Diese Pflicht entfällt erst dann, wenn die geschützte Angabe von der Kommission aus dem Register gelöscht wird (vgl. zur Löschung Art. 54 Abs. 1 VO 1151/2012). Demnach weist das öffentlich-rechtliche Kennzeichenregime der VO 1151/2012 einen gemischt fakultativ-obligatorischen Charakter auf.⁶²

Einen streng obligatorischen Charakter besitzen hingegen die Herkunftsangaben bei Fleisch.⁶³ Während bei Rindfleisch – aufgrund der BSE-Krise und der im Anschluss daran eingeführten Regelung der Rückverfolgbarkeit – bereits seit einigen Jahren der Herkunftsort angegeben werden muss, ist nunmehr die Kennzeichnungspflicht auf andere Fleischsorten ausgedehnt worden. Geregelt ist die Pflicht zu diesen Herkunftsangaben in Art. 26 Abs. 2 Lebensmittelinformationsverordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (VO 1169/2011)⁶⁴ und in der dazu von der Kommission erlassenen Durchführungsverordnung (VO 1337/2013)⁶⁵, die ab dem 1. April 2015 gilt. Die Herkunftsangaben erstrecken sich auf frisches, gekühltes und gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch. Der Verbraucher soll insbesondere über das „Ursprungsland“ oder den „Herkunftsort“⁶⁶ der Aufzucht und der Schlachtung informiert

⁶² Diese Einordnung stammt von der Verfasserin.

⁶³ Weitere obligatorische Ursprungsangaben existieren etwa für Honig, Obst, Gemüse, Fisch und Olivenöl. Auch für Milch, die als Zutat in Milchprodukten verwendet wird, soll künftig im Interesse der Verbraucher eine obligatorische Ursprungsangabe eingeführt werden. Vgl. hierzu Erwägungsgrund 32 LMIV 1169/2011.

⁶⁴ Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, ABl. Nr. L 304/18 v. 22.11.2011.

⁶⁵ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, ABl. Nr. L 335/19 v. 14.12.2013.

⁶⁶ Zur kritischen Auseinandersetzung mit den Begriffen „Ursprungsland“ und „Herkunftsort“ im Sinne des Art. 26 Abs. 2 LMIV siehe M. Grube, A. Schmörlzer, *Zum Verständnis der*

werden. Das Europäische Parlament hat zu der Durchführungsverordnung der Kommission einen sehr kritischen Entschließungsantrag gefasst, in dem es die Kommission auffordert, ihre Durchführungsverordnung zurückzuziehen, weil sie u.a. nicht von der Ermächtigungsnorm abgedeckt sei und die Ausnahmeregelungen für Hackfleisch und Fleischabschnitte nicht geboten seien.

Neben den öffentlich-rechtlichen (fakultativen und obligatorischen) Herkunftsangaben gibt es auch fakultative privat-rechtliche Herkunftskennzeichnungen. Ein sehr aktuelles Beispiel bildet das „Regionalfenster“ in Deutschland.⁶⁷ Ziel dieser Sonderkennzeichnung ist es, regionale Produkte zu schützen und zu unterstützen sowie eine Verbindung von Regionalität und Nachhaltigkeit herzustellen. Eine solche Kennzeichnung kommt einem vielfach geäußerten Wunsch von der Verbraucherseite entgegen, entspricht aber auch den Absatz- und Vermarktungsbelangen der Agrar- und Lebensmittelbranchen. Träger des Regionalfensters ist der Regionalfenster e.V., also ein privatrechtlich organisierter Verein, der 2012 in Fulda gegründet wurde.⁶⁸ Der Verein verfolgt das Ziel, auf Bundesebene eine einheitliche Kennzeichnung regionaler Produkte zu etablieren, die vor allem für den Verbraucher transparent, verständlich und glaubwürdig ist. Mitglieder des Vereins sind neben privaten Ökoverbänden auch Handelsunternehmen, wie EDEKA, Lidl und REWE. Das Zertifizierungsverfahren beruht auf Regelungen, die der Verein festsetzt.⁶⁹ Die Zertifizierungsstellen müssen gewisse DIN-Anforderungen einhalten und einen Nachweis über die Qualifikation des Zertifizierungsstellenpersonals nachweisen. Über die Zulassung einer Zertifizierungsstelle entscheidet ein Anerkennungsgremium. Mit dem Siegel „Regionalfenster“ ist ein integrativer Ansatz verbunden, der sämtliche Stufen der agrar- und ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette in Bezug nimmt. Grundsätzlich müssen 100% der Hauptzutat zu 100% aus einer definierten Region stammen. Darüber hinaus müssen die aus Verbrauchersicht ausschlagge-

Begriffe, „Ursprungsland“ und „Herstellungsort“ im Kontext der LMIV, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht“ (ZLR) 2014, S. 364 ff.

⁶⁷ Siehe S. Hartwig, D. Kappes, *Regionalwerbung für Lebensmittel*, „Lebensmittelrecht & Recht“ (LMuR) 2012, S. 225, 226 ff.

⁶⁸ Siehe www.regionalfenster.de (14.11.2014). Die nachfolgenden Informationen über das Regionalfenster stammen ebenfalls von dieser Webseite; insbesondere aus dem dort downloadbaren Regionalfenster-Handbuch.

⁶⁹ Es besteht die Möglichkeit der Einzelzertifizierung und der Gruppenzertifizierung, welche beispielsweise auch im Kontext der geplanten Novellierung der Öko-Basisverordnung von der Kommission vorgeschlagen wurde.

benden Verarbeitungsschritte in dem Regionalfenster angegeben werden (z.B. Schlachtung und Zerlegung von Schwein bzw. Rind). Die optische Gestaltung des Regionalfensters ist in einem „Regionalfenster-Styleguide“ geregelt. Rechtliche Basis für die Nutzung des Regionalfensters ist der Abschluss eines Lizenzvertrages.⁷⁰ Bei Verstößen gegen die Anforderungen des Regionalfensters sind Sanktionen vorgesehen.⁷¹

5. Ausblick

Heutige geografische Herkunftsangaben für Lebensmittel sind Ausdruck einer modernen Produktion von Nahrungsgütern und des drauf bezogenen ausdifferenzierten Rechts – vor allem im Bereich der Europäischen Union. Als Ausdruck einer Kultur des Essens spiegeln sie in diesem Kontext gleichzeitig „nicht nur Essgewohnheiten, sondern (erschließen) auch gesellschaftspolitische Werte und Ordnungen“⁷². Auch dies schlägt sich in rechtlichen Regelungen nieder, wie der Bereich der geografischen Herkunftsangaben exemplarisch zeigt. Denn das Recht schützt hier nicht nur eine spezifische Produktionsform von Lebensmitteln, sondern zugleich auch gesellschaftliche Traditionen, symbolhafte Formen des Miteinanders⁷³ und spezifische regionale Bezüge.⁷⁴ Gleichzeitig ist ein stetiger Wandel der Bedingungen zu verzeichnen, unter denen sich die Lebensmittelproduktion – und damit auch Esskultur wie Rechtskultur – vollzieht.⁷⁵ Nach dem gesellschaftlichen Wertewandel und der Europäisierung verändert die durch Mobilität, Medien und Digitalisierung vorangetriebene Globalisierung⁷⁶ mit ihren inzwischen weltweit verflochtenen Agrar- und Lebensmittelmärkten und die zunehmende Verschränkung von

⁷⁰ Für die Nutzung des Regionalfensters fallen Lizenzgebühren an, deren Berechnung dem Regionalfenster Handbuch entnommen werden kann. Auch die Zertifizierungsstellen haben Gebühren zu entrichten.

⁷¹ Das Regionalfenster Handbuch enthält hierzu einen Katalog.

⁷² G. Hirschfelder, *Europäische Esskultur*, 2005, S. 7.

⁷³ Am Beispiel des Lebensmittels Fleisch siehe N. Mellinger, *Fleisch. Ursprung und Wandel einer Lust*, 2000.

⁷⁴ Darüber hinaus ist die Nahrungsmittelproduktion natürlich auch bedingt durch die geologisch-naturhafte Formationen und ökologische Prozesse.

⁷⁵ Siehe J. Lutzenberger, F.-Th. Gottwald, *Ernährung in der Wissensgesellschaft*, 1999; Gunther Hirschfelder, *Europäische Esskultur*, 2005, S. 234 ff.

⁷⁶ Siehe dazu grundlegend U. Beck, *Was ist Globalisierung?*, 1997; R. Münch, *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten*, 1998; Ch. Scherrer, C. Kunze, *Globalisierung*, 2011.

Esskulturen durch weltweiten Austausch⁷⁷ die gegenwärtigen Verhältnisse. Integrative und desintegrative, kooperative und konflikthafte Prozesse sind die unverkennbare Folge. Das zeigt sich unmittelbar in den TTIP-Verhandlungen zwischen der EU und den USA, bei denen unterschiedliche Ordnungs- und Regelungstraditionen eine zentrale Rolle einnehmen.⁷⁸ Darunter fallen auch die Bereiche nichttarifärer Maßnahmen wie Kennzeichnungsnormen⁷⁹, zu denen auch – worauf bereits anfangs verwiesen wurde – spezifische geografischen Herkunftsangaben gehören. Um das große Wachstumspotential⁸⁰ auf der Basis eines dann abgeschlossenen Vertrages (TTIP) realisieren zu können, müssen die aufgetretenen Konflikte, die auch auf kulturelle Differenzen in Produktion und Konsum der Lebensmittel verweisen, in tragfähige rechtliche Regelungen überführt werden. Das gilt auch für den Bereich der geografischen Herkunftsangaben. Hier könnte entweder eine direkte Einigung über die beiderseitige Akzeptanz dieser lebensmittelrechtlichen Regelung als volle Harmonisierung, als abgestufte Harmonisierung oder als flexible Äquivalenzregelung erzielt werden. Gelingt dies nicht, könnten durch institutionalisierte Kooperation zumindest „Verfahrensregeln, wie über Äquivalenzanerkennung gemeinsam entschieden werden soll“⁸¹, vereinbart werden. Der Konflikt über geografische Herkunftsangaben wäre damit zumindest in eine Form überführt, in der die ordnungs- und friedensstiftende Funktion des Rechts über die Europäische Union hinaus seine Wirkung entfalten kann.

⁷⁷ I. Cook, Ph. Crang, *The World on a Plate – Culinary Culture, Displacement and Geographical Knowledge*, „Journal of Material Culture“, Bd.1 H. 2, 1996, S. 131 ff.; ob die Globalisierung der agrar- und lebensmittelbezogenen Wertschöpfungsketten auch zu einheitlichen, standardisierten Konsummustern führt, wird diskutiert bei J. Murdoch, M. Miele, „Back to Nature“: *Changing „Worlds of Production“ in the Food Sector*, „Sociologica Ruralis“ Bd. 39 H. 4, 1999, S. 480 ff.

⁷⁸ Nach wie vor sind im globalen Maßstab die USA das Hauptexportland für den europäischen Agrarbereich, umgekehrt steht die EU für die USA (nur) auf Platz 5.

⁷⁹ Andere NTMs sind Zölle, produktbezogene Grenzwerte, Verpackungsnormen etc.

⁸⁰ Durch den agrarbezogenen NTMs-Abbau wird Schätzungen zufolge ein Wachstumspotential von rund 20% erwartet, beim EU-Export von tierischen Produkten sogar um 400%, siehe B. Rudloff, *Lebensmittelstandards in Handelsabkommen*, SWP-Aktuell 63, Oktober 2014, S. 2.

⁸¹ Bettina Rudloff, *Lebensmittelstandards in Handelsabkommen*, SWP-Aktuell 63, Oktober 2014, S.4 ff – hier werden auch die anderen rechtlichen Regelungsformen erörtert; die gegenseitige Anerkennung differenter rechtlicher Regeln – die WTO-Äquivalenz – findet sich in Art. 4 des Abkommens über sanitäre und phytosanitäre Standards/Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary (SPS).

**GEOGRAPHICAL INDICATIONS AS A LEGAL BASIS
– THE EUROPEAN UNION’S SYSTEM
OF PROTECTION OF AGRICULTURAL PRODUCTS AND FOODSTUFFS**

Summary

A particular point of contention in the current negotiations on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) carried out by the European Union and the United States is the question whether the European protected geographical indications for food should be enforced in the USA. The concern of the US Food and dairy industry is that products which have been so far produced and sold as ‘Feta’ or ‘Gorgonzola,’ may only be called ‘Feta-like’ or ‘Gorgonzola-like’ in the future. The political dispute over the protection of geographical indications in international trade law has become virulent in the negotiations in the Doha Round of the WTO (since 2001). The question asked is whether the protection of geographical indications is sufficient under the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (1994). The European Union requires a certain protection reinforcement – a proposal to which the United States, Canada and Australia strongly object. The opposing positions are based on historical trends, divergent economic interests and different legal concepts. The different legal concepts in the world range from competition law to specific labelling law and to trademark law. A specific labelling law exists in the EU with a comprehensive und highly differentiated character compared to other protection concepts.

It distinguishes between three categories of marks: designations of origin, geographical indications and traditional specialities guaranteed. In the case of designations of origin, all production stages have to take place in the same region (for example: ‘Oscypek’ smoked sheep milk cheese from Poland), ‘Allgäuer Bergkäse’ from Germany und ‘Feta’ from Greece). In the case of protected geographical indications only one production stage has to take place in a certain region (for example: ‘Rogal świętomarciński,’ pastry from Poznań and ‘Spreewälder Gurken’ from Brandenburg). In the case of traditional specialities, a guaranteed reference a certain region is not necessary, but a traditional recipe which has existed for 30 years is required.

Geographical indications and traditional specialities which have been registered by the European Commission obtain EU-wide protection and are a legal interest to which not only all applicants but also all beneficiaries jointly are entitled (according to the specification of the product). Since the establishment of the European protection system, a number of judgments of the European Court of Justice have been delivered and served to resolve disputes and to clarify legal questions. Further, they also referred to the cultural differences in the production and consumption of foodstuffs. It remains to be seen how the conflict between the USA and the EU will be solved in the field of geographical indications. In this context a direct agreement on the mutual acceptance of this food regulatory regime could be obtained as full harmonization, as graded harmonization or as a flexible system of equivalence.

DENOMINAZIONE DI ORIGINE GEOGRAFICA COME BASE GIURIDICA – UN SISTEMA EUROPEO DI TUTELA DEI PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

Riassunto

Durante gli attuali negoziati svolti tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti circa il Partenariato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti la tutela della denominazione di origine del prodotto alimentare costituisce un particolare punto di disaccordo: si tratta di stabilire se la tutela in oggetto, in vigore in Europa, dovrebbe essere introdotta anche negli USA. L'industria alimentare statunitense teme che i prodotti fabbricati e venduti finora sotto il nome di "Feta" o "Gorgonzola" possano essere chiamati solo prodotti "tipo Feta" o "tipo Gorgonzola". La disputa politica intorno alla protezione delle indicazioni geografiche nel commercio internazionale ha preso la forma più virulenta durante i negoziati svolti (dal 2011) a Doha nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Il dibattito riguarda la questione se le decisioni dell'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (1994) risulteranno sufficienti nel caso di controversia circa la tutela della denominazione di origine geografica. L'Unione europea chiede che tale tutela venga introdotta, ma gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia sono fortemente contrari a tale soluzione. Queste posizioni contrastanti derivano da fattori storici, interessi economici divergenti e diverse concezioni giuridiche, partendo da un approccio diverso nei confronti del diritto della concorrenza, per arrivare ad una particolare (specifica) legge sull'etichettatura e la legge che riguarda il marchio. Nell'Unione Europea vige una legge specifica sull'etichettatura complessa e molto diversificata rispetto ad altre concezioni di tutela.

Si distinguono tre categorie di indicazioni: denominazione di origine, indicazione geografica e specialità tradizionale garantita. Nel caso della denominazione di origine tutte le fasi di produzione devono svolgersi nella stessa zona (per esempio "Oscypek", formaggio affumicato di pecora proveniente dalla Polonia), "Allgäuer Bergkäse" dalla Germania, oppure "Feta" dalla Grecia). Nel caso delle indicazioni geografiche protette, solo una delle fasi di produzione deve svolgersi in una data zona (per esempio "Rogal świętomarciński" – un cornetto tipico di Poznań oppure "Spreewälder Gurken" – cetrioli della Provincia del Brandeburgo). Nel caso delle specialità tradizionali non è necessaria una particolare zona di riferimento, ma una ricetta tradizionale che può vantarsi di almeno 30 anni di storia.

Le indicazioni geografiche e le specialità tradizionali registrate dalla Commissione Europea (iscritte nel registro) vengono protette in tutta l'Unione Europea. Fin dall'inizio dell'introduzione del sistema di tutela europeo, la Corte di giustizia dell'UE ha emesso una serie di pronunce volte a risolvere le controversie e fornire chiarimenti giuridici, che allo stesso tempo si riferivano alle differenze culturali concernenti la produzione e il consumo dei prodotti alimentari. Aspettiamo di vedere come si risolverà la controversia tra l'Unione Europea e gli USA in materia di indicazioni geografiche. Al riguardo un accordo diretto sull'adozione di un sistema (regime) volto a disciplinare le questioni alimentari può assumere la forma di una piena armonizzazione, di una armonizzazione graduale oppure di un sistema flessibile di equivalenza.

JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA

La concurrencia territorial de determinadas referencias geográficas de calidad de los productos agroalimentarios

1. Introducción

La designación del origen geográfico de los productos agroalimentarios adquiere una importante relevancia, al haberse manifestado en la práctica como un hábil instrumento de promoción especialmente útil en el ámbito comercial, como consecuencia de su capacidad para comunicar un cúmulo de informaciones al público de los consumidores.

Desde los más remotos orígenes del comercio, la vinculación entre un determinado producto y su específico lugar de origen ha otorgado al primero una reputación o renombre asociado a peculiares cualidades derivadas de ese origen concreto, distinguiéndolo positivamente de otros productos idénticos o similares que, por no proceder de idéntico lugar, no gozan de igual fama o prestigio.

No solo hablamos de topónimos, sino también de otros signos o símbolos que implícitamente designan una determinada zona a través de la evocación originada por un rápido proceso de asociación elaborado en la mente del público y que lo reconduce a dicho concreto lugar. Tal sería el caso de los colores de la bandera de un país, unos caracteres idiomáticos, un monumento famoso, etc.

Pero en el tráfico económico podemos encontrarnos con diferentes tipos de expresiones geográficas que aportan al público información de diverso contenido.

Así pues, podemos hallar referencias que simplemente informan sobre el origen geográfico del producto, sin aportar nada sobre las cualidades

o características del mismo debidas al citado origen, siendo éstas meras indicaciones de procedencia, como, por ejemplo, puede ser la expresión “made in Poland” incorporada a un producto elaborado en Polonia.

Por el contrario, otras menciones geográficas que forman parte del nombre del producto, lo hacen a mero título de expresión de fantasía y en ningún caso aportan información sobre su verdadero origen geográfico, siendo su función la de distinguir más bien su origen empresarial. (Ej.: “Malibu”, “Montana” u “Orlando” para designar los modelos de una conocida marca de automóviles norteamericana).

Existen otras que su intención es aprovechar los sentimientos positivos que tales referencias geográficas suscitan en la mente del consumidor, y sin pretender informar sobre el verdadero origen del producto o servicio, quieren aprovechar los vínculos con características determinadas que dicha zona geográfica evocan, tales como, por ejemplo la calidad o el clima. Sirva como ejemplo de este tipo de referencias el término “Amazonia” incorporado al nombre de un parque temático de aventura en los árboles.

De otro lado, tenemos aquéllas que, si bien inicialmente cumplían con las funciones de informar sobre la presencia de especiales propiedades derivadas de dicho origen, se han convertido en denominaciones genericas, perdiendo la conexión con el lugar de procedencia (ej.: “agua de colonia”); o que, si bien aparentemente parecen referirse a un lugar, en realidad se refieren a otra cosa, como por ejemplo, un apellido (ej.: “salchichas Frankfurt”, que debe su nombre al apellido del carnicero que las popularizó, *Frankfurter*, y no a la ciudad de Frankfurt).

Por último, entre las distintas tipologías de referencias geográficas y la variopinta información que cada una de ellas ofrece, nos encontramos con aquellas que nos proporcionan tanto información sobre el origen geográfico del producto, como información sobre la presencia de especiales cualidades derivadas de ese origen. Son las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas.

El Reglamento único para las OCM¹ y el Reglamento (UE) N° 1151/2012,² determinan el marco normativo actual de referencia a nivel

¹ Reglamento del Consejo (CE) N° 1234/2007 de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (DO UE L 299 de 16 de noviembre de 2007).

² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (UE) N° 1151/2012 de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DO UE L 341/1 de 14 de diciembre de 2012).

européo por el que se protegen las referencias geográficas de calidad de los productos agrícolas destinados a la alimentación humana.

Ambos Reglamentos reconocen como máximas figuras de protección de las referencias geográficas de calidad de los productos agrícolas y alimenticios amparados bajo su cobertura a las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) y a las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP).

Estas dos figuras de protección (DOP e IGP), como tendremos ocasión de exponer en este artículo, tienen una similitud conceptual bastante aparente, aunque existen entre ellas suficientes matices diferenciadores. Debido a esta mínima, aunque significativa, diferenciación conceptual, se plantea la posibilidad de que ambas figuras de protección lleguen a coincidir en un mismo territorio, incluso para designar una misma clase de productos. Esta doble coincidencia, territorial y material, puede ocasionar, como veremos, bastantes problemas, los cuales trataremos de analizar a continuación y, por qué no, de apuntar algunas posibles soluciones.

2. Características y funciones de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) publicó su propia definición de indicaciones geográficas.³ Según de esta proposición podemos extraer que ambas figuras, indicaciones geográficas y denominaciones de origen, poseen dos funciones, digamos genuinas o esenciales: indicar el origen geográfico de un producto, por una parte; e informar sobre la presencia en el mismo de cualidades o características especiales que los diferencian de otros productos del mismo género, por otra.

Pero, además de estas dos funciones, también estas figuras ejercen otras funciones secundarias, como son la función de aglutinar la reputación

³ Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual: “por indicación geográfica se entiende un signo que se utiliza para productos de un origen geográfico específico y cuyas cualidades o reputación se deben a dicho lugar de origen. [...] Por lugar de origen se entiende una ciudad, un pueblo, una región, un país, etc. [...] Por denominación de origen, se entiende un tipo especial de indicación geográfica que se utiliza para productos que tienen cualidades específicas que se deben exclusiva o esencialmente al entorno geográfico de la elaboración del producto. En el concepto de indicación geográfica queda comprendido la denominación de origen principios básicos de la propiedad industrial,” publicación de la OMPI, <http://www.wipo.int> (acceso: agosto 2014).

o *goodwill* del producto o servicio, la función de distinguir la procedencia empresarial del mismo, así como la función de servir de instrumento de publicidad y promoción de los productos que identifican.⁴

Por otra parte, es característico de estas figuras la concurrencia de intereses públicos y privados. Entre los primeros, por un lado, nos encontramos con los intereses colectivos representados por los propios territorios, para los cuales las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas suponen un importante motor de desarrollo socioeconómico. También a esta esfera pública pertenecen los intereses de los consumidores, a los cuales estas figuras proporcionan seguridad en el proceso de elección de un determinado producto que para ellos es portador de una calidad diferenciada, reduciendo la posibilidad de engaño. De otro lado, nos encontramos con los intereses de las empresas, que las utilizan como instrumentos de diferenciación de sus productos, beneficiándose de la atribución de cualidades superiores, lo que les reporta un mayor lucro y un mejor posicionamiento en los mercados.⁵ No obstante este interés privado, el carácter colectivo de denominaciones de origen e indicaciones geográficas permite que estos beneficios añadidos se compartan por un grupo de operadores y no exclusivamente a título individual, como sucede con otras figuras de propiedad industrial.

Los intereses públicos justifican la adopción de normas jurídico-públicas que pretenden el reconocimiento de las distintas indicaciones geográficas y la fijación de las características que deben reunir los productos bajo cuyo amparo se cobijan. Los intereses privados justifican la adopción de normas jurídico-privadas que configuran estas indicaciones como auténticos títulos de propiedad industrial, proporcionando un monopolio de uso que coincide con el de otros signos distintivos, como puede ser el de las marcas.⁶

Conjuntamente a esto, en las indicaciones geográficas, convienen dos concepciones o sistemas de protección. Un derecho represor de la competencia desleal, por un lado, frente a comportamientos de engaño, falsedad, confusión o aprovechamiento indebido de la reputación ajena, y en el que priman los intereses de los consumidores, conocido como sistema alemán. Y, por otro lado, un sistema de protección propia, que

⁴ M. J. Botana Agra, *Las Denominaciones de Origen*, en: G. Jiménez Sánchez (red.), *Tratado de derecho mercantil. Vol. 2: las denominaciones de origen*, Barcelona, 2001, pág. 36.

⁵ M. J. Botana Agra, op. cit., págs. 34-36.

⁶ M. M. Gómez Lozano, *Denominaciones de Origen y otras Indicaciones Geográficas*, Navarra, 2004, págs. 31-32.

atribuye a las indicaciones geográficas un derecho de exclusiva o monopolio de utilización, en el cual se detecta la primacía de los intereses de los empresarios, conocido como sistema francés, y que progresivamente se va imponiendo en los foros internacionales y comunitarios.⁷

3. Delimitación conceptual y protección comunitaria de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas en los productos agroalimentarios

El Tratado constitutivo de la CE no contiene referencia alguna a las indicaciones geográficas, por lo que debemos acudir al derecho derivado para encontrar una regulación de las mismas, pudiendo diferenciar dos bloques normativos; uno, circunscrito a los productos vitivinícolas; otro, referido a los productos agrícolas y alimenticios no vitivinícolas.

3.1. Las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas en el sector vinícola

En cuanto a los productos del sector vinícola, el Reglamento (CE) N° 479/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008,⁸ estableció en materia de protección de denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas un régimen equivalente al de la normativa comunitaria para los productos agrícolas y alimenticios no vinícolas, permitiendo que las mismas se reconocieran y registrasen a escala comunitaria. Este Reglamento ha sido derogado por el Reglamento (CE) N° 491/2009 del Consejo, de 25 de mayo,⁹ aplicable a partir del 1 de agosto de 2009, el cual incorpora las normas del sector vitivinícola al Reglamento único para las OCM, al que modifica.

Concretamente, la Sección I bis del Reglamento único para las OCM contiene la regulación relativa a las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas en el sector vitivinícola, la cual solo es de

⁷ M. J. Botana Agra, op. cit., págs. 39-40.

⁸ Reglamento (CE) N° 479/2008 del Consejo de 29 de abril de 2008 por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, se modifican los Reglamentos (CE) N° 1493/1999, (CE) N° 1782/2003, (CE) N° 1290/2005 y (CE) N° 3/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) N° 2392/86 y (CE) N° 1493/1999 (DO UE L 148/1 de 6 de junio de 2008).

⁹ Reglamento del Consejo (CE) N° 491/2009 de 25 de mayo 491/2009 que modifica el Reglamento (CE) N° 1234/2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas – Reglamento único para las OCM – (DO UE L 154/1 de 17 de junio de 2009).

aplicación a las siguientes categorías de productos vitícolas que se definen en el Anexo XI ter del propio Reglamento: vino, vino de licor, vino espumoso, vino espumoso de calidad, vino espumoso aromático de calidad, vino de aguja, vino de aguja gasificado, mosto de uva parcialmente fermentado, vino de uvas pasificadas y vino de uvas sobremaduradas. No será de aplicación esta normativa sobre denominaciones de origen e indicaciones geográficas a estas otras categorías de productos vitícolas, igualmente definidas en el referido Anexo XI ter: vino nuevo en proceso de fermentación, vino espumoso gasificado, mosto de uva, mosto de uva parcialmente fermentado procedente de uva pasificada, mosto de uva concentrado, mosto de uva concentrado rectificado y vinagre de vino.

De acuerdo con la anterior normativa comunitaria sobre los productos vitivinícolas, contenida en el Reglamento N° 1493/1999,¹⁰ la competencia para reconocer y atribuir denominaciones de origen estaba reservada a los Estados miembros. La actual regulación atribuye a la Comisión Europea dicha competencia, tras superar un procedimiento nacional preliminar. Las fórmulas tradicionales de protección que se mencionaban en la anterior normativa, tales como Vinos de Calidad Producidos en Regiones Determinadas (VCPRD), vinos de mesa con indicación geográfica o Vinos Espumosos de Calidad Producidos en Regiones Determinadas, han quedado abandonadas en favor de las nuevas figuras de protección: Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) e Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP). Aunque existen diferencias entre estos dos tipos de figuras de protección, las líneas diferenciales entre las mismas no son tan claras como en las anteriores figuras de protección, donde los VCPRD, por ejemplo, constituían la figura que expresaba la calidad máxima de un vino, en contraposición a la categoría de los vinos de mesa. La nueva categorización de los vinos en DOP y IGP, amplía las fronteras de las áreas de calidad, incrementando el número de productos y productores que pueden verse beneficiados de una calidad, que anteriormente estaba reservada a pequeñas producciones y productores.¹¹

El Reglamento único, en su artículo 118 define Denominación de Origen y Indicación Geográfica.¹² Vistas estas definiciones, las diferencias entre ambas figuras de protección son claras.

¹⁰ Reglamento del Consejo (CE) N° 1493/1999 de 17 de mayo de 1999 por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO UE L 179 de 14 de julio de 1999).

¹¹ F. Albinini, *Wines*, en: F. Albinini (red.), *European Food Law*, Milán, 2012, pág. 429.

¹² Según del Reglamento único la Denominación de Origen definimos como el nombre de una región, de un lugar determinado o, en casos excepcionales, de un país, que sirve para

La primera diferencia es una diferencia conceptual, ya que, como denominación de origen, solo puede considerarse el nombre de una zona geográfica, mientras que como indicación geográfica, cabría entender también otros signos distintos al nombre que hagan referencia a dicha zona.

La segunda y tercera diferencias hacen referencia a los requisitos de elaboración del producto que designan, siendo una diferencia de tipo cuantitativo, y otra, de tipo cualitativo. En este sentido, la materia prima utilizada para la elaboración del producto designado bajo la denominación de origen ha de proceder íntegramente de la zona geográfica en cuestión, mientras que en la indicación geográfica se permite que un determinado porcentaje (25%) proceda de un lugar distinto (diferencia cuantitativa). Asimismo, en la elaboración del producto garantizado por una denominación de origen, solo pueden utilizarse vides de la especie *Vitis vinifera*, mientras que los productos amparados por una indicación geográfica se pueden obtener de vides de dicha especie cruzadas con otras del género *Vitis* (diferencia cualitativa).

3.2. Las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas de los productos alimentarios no vinícolas

Como se ha indicado en la introducción, en lo que se refiere a productos agrícolas y alimenticios no vinícolas, la protección comunitaria de las referencias geográficas viene regulada en el Reglamento (UE) N° 1151/2012. Esta normativa reconoce y define las dos figuras de protección antes descritas, indicaciones geográficas y denominaciones de origen, si bien su formulación, como se verá, es bien distinta.

designar un producto vinícola de las categorías enunciadas anteriormente, que cumple los requisitos siguientes: 1. – su calidad y sus características se deben basar o exclusivamente a un entorno geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él. 2. – las uvas utilizadas en su elaboración proceden exclusivamente de esa zona geográfica, 3. – la elaboración tiene lugar en esa zona geográfica, 4. – se obtiene de variedades de vida de la especie *Vitis vinifera*. Por la Indicación Geográfica se entenderá una indicación que se refiere a una región, a un lugar determinado o, en casos excepcionales, a un país, que sirve para designar un producto vinícola de las categorías enunciadas anteriormente, que cumple los requisitos siguientes: 1. – posee una calidad, una reputación u otras características específicas atribuibles a su origen geográfico, 2. – al menos el 85% de la uva utilizada en su elaboración procede exclusivamente de esa zona geográfica, 3. – la elaboración tiene lugar en esa zona geográfica, 4. – se obtiene de variedades de vida de la especie *Vitis vinifera* o de un cruce entre esta especie y otras especies del género *Vitis*.

El ámbito de aplicación de la protección de esta normativa abarca todos los productos agrícolas destinados a la alimentación humana contenidos en el Anexo I del Tratado CE y de los productos alimenticios y agrícolas siguientes: cerveza; chocolate y productos derivados; productos de panadería, pastelería, repostería y galletería; bebidas a base de extractos de plantas; pastas alimenticias; sal; gomas y resinas naturales; pasta de mostaza; heno; aceites esenciales; corcho; cochinilla; flores y plantas ornamentales; algodón; lana; mimbre; lino espadillado; cuero; pieles, y plumas (según se relaciona en el Anexo I del propio Reglamento, listado que es susceptible de ampliación). Se excluyen los productos del sector vitivinícola, excepto el vinagre de vino, así como las bebidas espirituosas.¹³

La definición de denominación de origen constituye el artículo 2 del Reglamento N° 1151/2012.¹⁴

Como puede observarse, las definiciones de denominación de origen y de indicación geográfica se asemejan bastante, aunque poseen ciertas diferencias significativas. Como semejanza, ambas figuras vienen configuradas por el nombre que identifica un producto originario de una región, de un lugar determinado o de un país. Como diferencia, en primer lugar puede apreciarse una vinculación mayor al territorio de los productos amparados por una denominación de origen, toda vez que se exige que todas las fases de producción se realicen en la mencionada zona; mientras que para reconocer una indicación geográfica bastaría que alguna de sus fases de producción se hubiera efectuado en el lugar. Aparte de esta diferencia, existe otra diferencia fundamental relacionada con las cualidades o características del producto: en la denominación de origen estas cualidades o características han de deberse *fundamental o exclusivamente* a un medio geográfico particular con los factores naturales y humanos inherentes a él, mientras que para los productos protegidos por una indicación geográfica es suficiente que alguna de sus cualidades u otras

¹³ Artículo 2 del Reglamento N° 1151/2012.

¹⁴ Artículo 5 del citado Reglamento dice: “se entenderá por denominación de origen un nombre que identifica un producto: a) originario de un lugar determinado, una región o, excepcionalmente, un país; b) cuya calidad o características se deben fundamental o exclusivamente a un medio geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él, y c) cuyas fases de producción tengan lugar en su totalidad en la zona geográfica definida. [...] se entenderá por «indicación geográfica» un nombre que identifica un producto: a) originario de un lugar determinado, una región o un país, b) que posea una calidad determinada, una reputación u otra característica que pueda esencialmente atribuirse a su origen geográfico, y c) de cuyas fases de producción, una al menos tenga lugar en la zona geográfica definida.”

características (incluida su reputación) *pueda esencialmente atribuirse* a dicho origen geográfico.

Al margen del contenido de estas definiciones, el Reglamento N° 1151/2012 asimila excepcionalmente a denominaciones de origen aquellas designaciones geográficas de productos cuyas materias primas estén sujetas a condiciones específicas y controladas de producción, pero procedan de una zona más amplia o diferente de la zona de transformación, siempre y cuando dichas designaciones hayan sido reconocidas como denominaciones de origen en sus países de origen antes del 1 de mayo de 2004.¹⁵

No obstante la diferenciación conceptual antes vista, paradójicamente, el ordenamiento jurídico concede una protección similar a denominaciones de origen y a indicaciones geográficas.

En este sentido, y al igual que ocurre con otros signos distintivos, el registro de la denominación o indicación confiere a sus titulares un derecho de exclusividad en el uso de la misma, derecho que es oponible a terceros y que garantiza, no solo la distintividad del signo, sino también la calidad del producto atribuida al mismo. Este derecho de uso tiene dos vertientes, una positiva (*ius utendi*) y otra negativa (*ius excludendi alios*).

La vertiente positiva del derecho de exclusiva, contenida en el artículo 12 del Reglamento N° 1151/2012, reconoce el derecho de exclusiva de “cualquier operador que comercialice productos conforme al pliego de condiciones que les sea aplicable” a la DOP o IGP. Si bien, el artículo menciona el término “comercialice”, la redacción del precepto no es acertada, pues la protección ha de extenderse a cualquier fase anterior al proceso comercializador.¹⁶ En cuanto al pliego de condiciones, esta cuestión resulta relevante, pues la norma comunitaria establece un proceso de control y verificación del cumplimiento del referido pliego de condiciones con carácter previo y posterior al inicio de la comercialización del producto, decretando, incluso, la nulidad del registro de la denominación o indicación en caso de que dejara de cumplirse lo indicado en el citado pliego.

Por otra parte, la vertiente negativa del derecho de exclusiva está contenida en los artículos 13, 14 y 15 del Reglamento N° 1151/2012, y no es otra cosa que la prohibición de la realización de determinadas conductas por parte de los operadores, lesivas para el titular de la denominación

¹⁵ Párrafo 3° del artículo 5 del Reglamento N° 1151/2012.

¹⁶ A. Martínez Gutiérrez, *La tutela comunitaria de las denominaciones geográficas. Conflictos con otros signos distintivos*, Barcelona, 2008, págs. 74-75.

o indicación y que producen alguno o algunos de los siguientes efectos negativos en el tráfico económico: riesgo de confusión, aprovechamiento indebido de la reputación ajena y el riesgo de inducción a error al consumidor.¹⁷

El riesgo de confusión estaría contenido en el inciso primero de la letra a) del punto primero del artículo 13.¹⁸ La utilización comercial directa o indirecta de un nombre registrado debería ser interpretada según los conceptos de identidad y similitud de los signos distintivos. Mientras “identidad” se correspondería con “uso directo”, “similitud” equivaldría a “uso indirecto”. Para aplicar el riesgo de confusión, también habría que tener presente otros conceptos jurídicos, como son el concepto de notoriedad o el de consumidor medio.

El aprovechamiento indebido de la reputación ajena, se contendría en el inciso final de la letra a) del punto 1 del artículo 13 (“o cuando el uso del nombre se aproveche de la reputación del nombre protegido”) y en la letra b) del mismo (“cualquier uso indebido, imitación o evocación, incluso si se indica el verdadero origen de los productos o servicios o si el nombre protegido se traduce o se acompaña de expresiones tales como «estilo», «tipo», «método», «producido como en», «imitación» o expresiones similares, incluso cuando esos productos se utilicen como ingredientes”). Al contrario que para la existencia del riesgo de confusión, para la existencia de este efecto del aprovechamiento, no se exige el carácter comparable de los productos.

Finalmente, el tercer efecto prohibido es el riesgo de error, contenido en las letras c) del citado párrafo primero del artículo 13.¹⁹ Lo que se viene a censurar aquí es la existencia de riesgo de engaño, y no necesariamente el engaño efectivo, a los consumidores sobre la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales de los productos.

En cuanto al alcance de la protección, la propia norma comunitaria omite cualquier referencia a las consecuencias jurídicas que reportarían

¹⁷ A. Martínez Gutiérrez, *op. cit.*, pág. 84 y sigs.

¹⁸ Cualquier uso comercial directo o indirecto de un nombre registrado en productos no amparados por el registro, cuando dichos productos sean comparables a los productos registrados con ese nombre.

¹⁹ “Cualquier otro tipo de indicación falsa o falaz en cuanto a la procedencia, el origen, la naturaleza o las características esenciales de los productos, que se emplee en el envase o en el embalaje, en la publicidad o en los documentos relativos a los productos de que se trate, así como la utilización de envases que por sus características puedan crear una impresión errónea acerca de su origen” y d) “cualquier otra práctica que pueda inducir a error al consumidor acerca del verdadero origen del producto.”

tales actos. Teniendo en cuenta que la normativa nacional en materia de denominaciones tampoco establece dichas consecuencias, habría que acudir a la normativa nacional sobre competencia desleal, dado su carácter integrador y complementario en el ámbito de la propiedad industrial.

Pero el derecho de prohibición contenido en la norma comunitaria no es un derecho absoluto. Existen unas circunstancias en las que no se aplica esta protección, las cuales se recogen en el mismo artículo 13 y en el artículo 15 del Reglamento N^o 1151/2012.

El primer caso de excepción al derecho de prohibición se produce cuando la denominación contenga el nombre de un producto considerado como genérico, supuesto en el que la protección otorgada no alcanzaría a la utilización de dicho nombre genérico.²⁰

El segundo supuesto de no aplicación del derecho de prohibición se produce en el caso de admisión de una declaración de oposición al registro de una denominación, cuya causa de presentación haya sido motivada por la puesta en peligro de la existencia, bien de un nombre total o parcialmente homónima, bien de productos que se hayan estado comercializando legalmente durante al menos los cinco años anteriores a la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea del documento único y de la referencia de la publicación del pliego de condiciones incluidos en la solicitud de registro. En estos casos, la norma prevé la posibilidad de establecer un período máximo de cinco años en el que se produzca la convivencia de las denominaciones en conflicto.²¹

²⁰ Párrafo final del apartado 1 del artículo 13 del Reglamento N^o 1151/2012 “Cuando una denominación de origen protegida o una indicación geográfica protegida contenga ella misma el nombre de un producto considerado genérico, el uso de tal nombre genérico no se considerará contraria a lo dispuesto en las letras a) y b) del párrafo primero.”

²¹ Apartado 1 del artículo 15 del Reglamento N^o 1151/2012: “Sin perjuicio del artículo 14, la Comisión podrá adoptar actos de ejecución por los que se conceda un período transitorio de hasta cinco años durante el cual los productos originarios de un Estado miembro o un tercer país cuya denominación sea o contenga un nombre que infrinja el artículo 13, apartado 1, puedan seguir utilizando la denominación con la que hayan sido comercializados, siempre que una declaración de oposición que haya sido admitida en virtud del artículo 49, apartado 3, o del artículo 51 demuestre: a) que el registro del nombre pondría en peligro la existencia de otro nombre total o parcialmente homónimo, b) que tales productos se han comercializado legalmente con dicho nombre en el territorio de que se trate durante al menos los cinco años anteriores a la fecha de la publicación a la que se refiere el artículo 50, apartado 2, letra a).” Este período transitorio de convivencia puede ampliarse a quince años “cuando, en casos debidamente justificados, se demuestre que: a) la denominación a que se refiere el apartado 1 del presente artículo se ha venido utilizando legalmente de manera reiterada y leal durante, como mínimo, los 25 años anteriores al momento en que se presentó a la Comisión la solicitud

En ambos casos de adopción de períodos transitorios de convivencia, los actos de ejecución adoptados por la Comisión que concedan dichos períodos se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen al que se refiere el artículo 57, apartado 2 del Reglamento N° 1151/2012.

Un último supuesto de excepción al derecho de prohibición lo constituye la facultad conferida a los Estados miembros para conceder un período transitorio de hasta diez años a los operadores de la zona amparada por el nombre protegido para seguir comercializando legalmente sus productos bajo dicha denominación, con el propósito de que durante ese tiempo puedan ir adaptando sus productos a los pliegos de condiciones establecidos. Para ello es necesario que los citados operadores hayan comercializado de forma legal e ininterrumpida sus productos bajo el nombre en conflicto durante al menos los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud y así lo hayan manifestado en el procedimiento de oposición nacional, salvo en el caso de que se trate de nombres que correspondan a zonas geográficas situadas en terceros países, supuesto en que bastaría demostrar la mencionada comercialización previa para decretar el período de convivencia.²²

Como indicábamos anteriormente, la vertiente negativa del derecho de exclusión (*ius excludendi alios*), se sigue manifestando en el artículo 14 del Reglamento N° 1151/2012, en esta ocasión para dirimir los conflictos que pudieran generarse entre marcas, denominaciones de origen e indicaciones geográficas.

Este artículo se divide en dos apartados, correspondiendo al primero regular los casos de protección de denominaciones e indicaciones frente

de registro; b) el uso de la denominación a que se refiere el apartado 1 del presente artículo no tuvo por objeto en ningún momento aprovecharse de la reputación del nombre registrado, ni indujo ni habría podido inducir a error al consumidor en cuanto al verdadero origen del producto.”

²² Apartado 4 del artículo 15 del Reglamento N° 1151/2012: “Para superar dificultades temporales con el objetivo a largo plazo de garantizar que todos los productores de la zona de que se trate cumplan con el pliego de condiciones, un Estado miembro podrá conceder un período transitorio de hasta diez años, con efectos desde la fecha en que la solicitud se haya presentado a la Comisión, a condición de que los operadores de que se trate hayan comercializado legalmente los productos en cuestión utilizando los nombres de que se trate de manera continuada durante al menos los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud a las autoridades del Estado miembro y así lo hayan manifestado durante el procedimiento nacional de oposición contemplado en el artículo 49, apartado 3. Lo dispuesto en el párrafo primero se aplicará *mutatis mutandis* a las denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas que correspondan a una zona geográfica situada en un tercer país, con excepción del procedimiento de oposición.”

a marcas posteriores en el tiempo y, al segundo, los casos de protección de aquéllas frente a marcas temporalmente precedentes. Hay que tener en cuenta sobre el primer punto del artículo 14.²³

Si analizamos este precepto, podemos afirmar que la protección operará tan solo contra las marcas registradas o que vayan a registrarse que se refieran a la misma clase de productos. La protección no funciona, por tanto, contra otro tipo de indicaciones o signos distintivos, como nombres comerciales, denominaciones sociales o nombres de dominio, así como contra marcas que no hayan accedido al registro y que vengan operando en el mercado de manera extrarregistral, así como contra marcas que designen productos que no sean estrictamente idénticos.

La protección se podrá producir, bien en el momento de acceso de la marca al registro, impidiendo su acceso al mismo; bien, en el supuesto de que la marca ya hubiera sido registrada, cuando se hubiera detectado la coincidencia, mediante la acción de nulidad.

Para que el primer supuesto de protección pudiera producirse, sería necesario que el órgano administrativo encargado del registro de marcas actuara de oficio, denegando por propia iniciativa el registro de una marca coincidente con una denominación o indicación previamente registradas. Esto, que en sede de marca comunitaria no ofrecería mayor problema, puesto que la normativa que regula la marca comunitaria contempla el examen de oficio de esta situación coincidente como causa de prohibición absoluta (ver artículo 7 del Reglamento de Marca Comunitaria), sí encontraría problemas en sede de marca nacional española, ya que la Ley de Marcas no contempla esta coincidencia entre los motivos de prohibición a tener en consideración para una denegación de oficio. Por este motivo, para que operase en sede de marca nacional esta protección previa inscripción, sería necesario que la entidad encargada del control y gestión de la denominación o indicación presentara una oposición en el momento de conocer, si es que lograra hacerlo, de la presentación ante el registro de la Oficina Española de Patentes y Marcas de una solicitud de registro de una marca coincidente.²⁴

²³ “Cuando una denominación de origen o una indicación geográfica esté registrada en virtud del presente Reglamento, el registro de una marca cuyo uso infrinja el artículo 13, apartado 1, y que se refiera a un producto del mismo tipo que la denominación de origen o la indicación geográfica será denegado si la solicitud de registro de la marca se presenta con posterioridad a la fecha de presentación a la Comisión de la solicitud de registro de la denominación de origen o la indicación geográfica. Se anulará cualquier marca que se registre en contra de lo dispuesto en el párrafo primero. [...]”

²⁴ A. Martínez Gutiérrez, *op. cit.*, págs. 132-133.

Como excepción al principio de constatación registral contenido en esta norma, que determina que la protección operará a favor de denominaciones o indicaciones previamente registradas, nos encontramos con la protección transitoria, contenida en el artículo 9 del Reglamento N° 1151/2012, que un Estado puede conceder a escala nacional para las denominaciones o indicaciones cuya solicitud de registro se haya presentado, protección que podrá operar desde la fecha de dicha presentación y hasta la decisión definitiva sobre su inscripción. En base a esta excepción, los efectos de la protección antes vistos se extenderán a las denominaciones o indicaciones que, aún no registradas, su registro haya sido solicitado, aunque el alcance de esta tutela nacional transitoria no sobrepasará las fronteras del Estado que la haya concedido, el cual será responsable de las consecuencias derivadas de dicha protección.

El otro supuesto de conflicto de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas respecto a las marcas, hace referencia a las situaciones en que estas últimas prevalecen temporalmente a las primeras, supuesto que encontramos en el apartado 2 del artículo 14 del Reglamento N° 1151/2012, el cual determina:²⁵

En virtud de este precepto, se admite la coexistencia pacífica entre marcas preexistentes (registradas o no) y denominaciones de origen o indicaciones geográficas posteriores, (siempre y cuando las primeras no incurran en causas de nulidad o caducidad), lo cual constituye una consecuencia atípica en derecho industrial, al negar prioridad al signo sobre el que se constata una existencia anterior en el tiempo.

No obstante este precepto, no podemos olvidar el mandato imperativo contenido en el párrafo cuarto del artículo 6 del Reglamento N° 1151/2012, el cual determina que:²⁶

²⁵ “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, toda marca cuyo uso infrinja el artículo 13, apartado 1, pero que haya sido solicitada, registrada o establecida por el uso – si tal posibilidad está prevista en la legislación de que se trate – de buena fe dentro del territorio de la Unión antes de la fecha en que se haya presentado a la Comisión la solicitud de protección de una denominación de origen o de una indicación geográfica, podrá seguir utilizándose y renovándose a pesar del registro de esa denominación o indicación, siempre que no exista ningún motivo para su anulación o revocación en virtud del Reglamento (CE) N° 207/2009 del Consejo, de 26 de febrero de 2009, sobre la marca comunitaria, o en virtud de la Directiva 2008/95/CE. En estos casos, se permitirá el uso conjunto de la denominación de origen protegida o de la indicación geográfica protegida y de la marca correspondiente.”

²⁶ Los nombres que se propongan para su registro como denominaciones de origen o indicaciones geográficas no podrán registrarse cuando, a la vista de la reputación y notoriedad de una marca y del tiempo durante el que esta se haya venido utilizando, dicho registro pueda inducir a error al consumidor en cuanto a la verdadera identidad del producto.”

Por tanto, como excepción al principio de coexistencia entre marca anterior y denominación de origen o indicación geográfica posterior, nos encontramos con el principio de prevalencia de la marca notoria o renombrada, siempre y cuando pueda suscitarse error en el consumidor sobre la identidad del producto.

4. El problema de la concurrencia territorial de DOP e IGP

Como la doctrina y jurisprudencia han marcado,²⁷ tanto en la DOP como en la IGP existe un doble vínculo entre el producto y su lugar de origen, el vínculo geográfico y el vínculo cualitativo. A grandes rasgos, podemos afirmar que este doble vínculo es más intenso en la figura de las denominaciones de origen, frente al vínculo más liviano existente en las indicaciones geográficas.

Así pues, en el ámbito de los productos agrícolas y alimentarios no vinícolas, la diferencia en la fortaleza del vínculo geográfico entre ambas figuras de protección reside en la localización de los procesos de producción, exigiéndose para la denominación, que todas las fases productivas se localicen en la zona geográfica en cuestión y admitiéndose, para la indicación, que al menos alguna de estas fases se ocasione en el lugar indicado.

La diferencia en el vínculo cualitativo radica en que para la denominación de origen de productos se exige que la calidad o características del producto se deban fundamentar, básicamente o exclusivamente al medio geográfico con sus factores naturales y humanos; para la indicación geográfica basta que cualquier cualidad, reputación o característica del producto pueda atribuirse a dicho origen geográfico, con independencia del tipo de factores del territorio que influyan.

Vemos, por tanto, claramente, que la exigencia del doble vínculo, geográfico-cualitativo, es más débil para amparar productos bajo el paraguas de la indicación geográfica que para amparar productos bajo la fórmula de la denominación de origen, donde la existencia de este doble vínculo es más poderosa. No obstante, y aunque el nivel de exigencia no sea similar, paradójicamente, como hemos visto anteriormente, la protección otorgada

²⁷ Cfr. Conclusiones del Abogado General Sr. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, presentadas el 10 de mayo de 2005, en los asuntos acumulados C-465/02 y C-466/02, entre la República Federal de Alemania y Reino de Dinamarca contra la Comisión de las Comunidades Europeas, cuando expone sobre “las nociones de denominación de origen y de indicación geográfica”, apartados 29 a 44. Puede consultarse en <http://curia.europa.eu>.

por el ordenamiento jurídico para ambas figuras de protección es idéntica. Esto resulta del todo contraproducente, como tendremos ocasión de demostrar a continuación, ya que cuando se produce la convivencia de ambas figuras de protección en un mismo territorio para designar un mismo tipo de producto, y teniendo en cuenta que el consumidor no está suficientemente informado sobre las diferencias existentes entre ambas figuras de protección, se produce una efectiva equiparación entre los productos amparados bajo el paraguas de una u otra figura, lo que va en detrimento de la figura que posee una vinculación más estrecha con el territorio (denominación de origen) frente a la figura cuya vinculación con el territorio no es tan fuerte (indicación geográfica).

Compete, por tanto, en este punto abordar la cuestión de la procedencia o improcedencia de la concurrencia o coexistencia de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas en un mismo territorio para amparar un mismo tipo de productos, para lo cual dejaremos apuntadas algunas reflexiones. En este sentido, no debemos olvidar que ambas figuras de protección no dejan de ser signos distintivos y como tales sirven para diferenciar en el mercado un producto respecto de otros de su misma clase, basando esa diferencia en el origen geográfico del producto, el cual le atribuye o le asocia unas cualidades determinadas. Pues bien, partiendo de la base de que el hecho diferencial lo marca la pertenencia a un territorio, no se concibe que en un mismo territorio coincidan una DOP y una IGP para designar una misma clase de productos, ya que no sería posible distinguir los productos designados por una u otra. Por tanto, partiendo de este razonamiento, en principio consideramos que ambas figuras son excluyentes la una de la otra, no siendo posible admitir la concurrencia o coexistencia de ambas figuras de protección.

No obstante, este principio de no concurrencia o coexistencia entendemos que podría fracturarse en determinadas circunstancias. Estas excepciones estarían fundamentadas en el principio de especialidad de la DOP respecto de la IGP. Si recordamos la definición que de ambas figuras aportaba la OMPI, veíamos cómo en el concepto de indicación geográfica quedaba comprendido la denominación de origen como un tipo especial de indicación geográfica utilizado para productos cuyas cualidades específicas se deban exclusiva o esencialmente al entorno geográfico. Así pues, la IGP marcaría la generalidad y la DOP una especialidad dentro de esa generalidad. En base a ello, cabría pensar que, como generalidad que es, una IGP pudiera abarcar un territorio más amplio que el de una DOP

incluida en el mismo, sin perder ambas su carácter distintivo y a pesar de designar ambas una misma clase de productos. En cualquier caso, los productos amparados por la DOP deberían estarlo a su vez por la IGP, como especialidad de la misma que es. Otra circunstancia a tener en cuenta para admitir la coexistencia o concurrencia entre ambas figuras sería la de la prioridad temporal de la IGP sobre la DOP, pues parece lógico pensar que, al tratarse la DOP de una especialidad surgida de la IGP, la segunda haya de tener un origen temporal anterior a la primera.

En resumen, desde nuestro punto de vista, son básicos para una pacífica coexistencia territorial de ambas figuras de protección para designar un mismo tipo de productos y como excepciones al principio de no concurrencia o coexistencia de ambas figuras de protección primeramente señalado, que se produzcan simultáneamente varias circunstancias. La primera trate de que el territorio amparado por la IGP sea mayor e incluya el territorio amparado por la DOP. La segunda dice que los productos protegidos por la DOP, estén protegidos a su vez por la IGP. La tercera de que la DOP surja con posterioridad a la existencia de la IGP.

Sin la concurrencia de todas y cada una de estas circunstancias, entendemos que la coexistencia de IGP y DOP para designar una misma clase de productos en un territorio coincidente resultan del todo insostenibles.

En cuanto a la primera excepción, que el territorio amparado por la IGP sea mayor e incluya el territorio amparado por la DOP, resulta lógico, puesto que, el supuesto contrario carecería de todo fundamento. Es decir, el carácter de especialidad de la DOP respecto de la IGP no concibe que un mismo tipo de producto tenga una mayor vinculación con un territorio más amplio y menor con uno más restringido incluido en el anterior.

A modo de ejemplo, no sería factible, la coexistencia de un aceite virgen extra amparado bajo una hipotética DOP “Aceite de la Provincia de Jaén”, para un aceite cuya producción, transformación y elaboración se produjera íntegramente en la referida provincia española, y de otro aceite virgen extra, bajo una también hipotética IGP “Aceite de Linares” que, en cambio, utilizara aceitunas provenientes del norte de África para su elaboración en el citado municipio de la provincia de Jaén. Por separado, en principio, ambas figuras del ejemplo podrían existir, al cumplir cada una de ellas con sus requisitos conceptuales, pero sería del todo imposible su existencia simultánea, ya que la DOP, en este caso más amplia, incluiría el territorio de nuestra hipotética IGP, y al exigirse al producto

una mayor vinculación al territorio a nivel provincial, no es concebible que a nivel municipal se le requiera una vinculación menos estrecha.

Por el mismo motivo, no es posible que se produzca una coincidencia absoluta entre el territorio amparado por una y otra figura de protección, puesto que la figura con vinculación más estrecha (DOP) excluiría a la figura con menor vinculación territorial (IGP) y, además, la existencia simultánea de ambas figuras en idéntico territorio podría inducir a error en el consumidor en cuanto a la verdadera identidad del producto y sus cualidades inherentes.

La segunda excepción, que los productos protegidos por la DOP estén protegidos a su vez por la IGP, es consecuencia lógica de la primera. Aunque un producto amparado bajo la cobertura de una DOP no tiene que ser necesariamente de mejor calidad que un mismo tipo de producto amparado bajo el signo distintivo de una IGP, sí es cierto que las cualidades del producto en el caso de la DOP proceden esencial o fundamentalmente del territorio, cosa que no tiene por qué producirse en el supuesto de una IGP, bastando que cualquier característica del producto se deba a ese origen.

Lo que se valora, por tanto, no es tanto la calidad del producto en sí misma considerada, sino la mayor o menor relación de su calidad con el territorio en cuestión, que es lo que constituye su mayor valor, percibiéndose así por el consumidor. Si exigiéramos a un producto amparado por una IGP una calidad mayor que a uno amparado por una DOP, estaríamos, a nuestro juicio, vulnerando el principio de especialidad, pues impediríamos de entrada que el operador de un producto protegido como DOP pudiera protegerlo también como IGP, lo cual obligaría al consumidor a debatirse entre la opción de un producto de mayor calidad, pero menos vinculado al territorio, y otro de menor calidad, pero con mayor vinculación territorial. Esto desvirtuaría completamente el sentido de cualquiera de estas figuras de protección, DOP e IGP, estableciendo entre ellas unos criterios competitivos basados en la calidad, en sí misma considerada, más que en su mayor o menor vinculación territorial, minusvalorando en este caso la figura de la DOP respecto a la IGP y creando confusión en el consumidor, que no sabría a qué criterio atenerse a la hora de elegir entre un producto amparado por una u otra.

Por último, en cuanto a la necesidad de que la DOP surja con posterioridad a la existencia de la IGP, es también una consecuencia lógica del principio de especialidad. Hay que tener en cuenta que la ordenación de ambas figuras surge para dar respuesta a distintas concepciones o tradicio-

nes en el marco de la Unión Europea. En los países mediterráneos, donde tradicionalmente disponemos de denominaciones de origen, la figura de la indicación geográfica resulta un tanto artificial. En este sentido, si en un territorio nos encontramos con la existencia de una DOP, va a ser difícil que una nueva IGP se origine con posterioridad sin producir tensiones, pues puede verse esta última como competidora de la primera. En estos supuestos, la única vía de convivencia pacífica pasaría necesariamente por un perfecto entendimiento previo entre los promotores de la nueva IGP y los de la anterior DOP, debiendo los de esta última prestar su consentimiento a la existencia de la primera, puesto que los productos de la DOP, según indicábamos en otro punto, deberían incluirse en la protección de la nueva IGP, como especialidad de ésta.

De no producirse estas tres circunstancias, la coexistencia de ambas figuras de protección en un mismo territorio para identificar una misma clase de productos, como hemos indicado anteriormente, resulta insostenible. Pero, no obstante, aún concurriendo esas circunstancias, existen una serie de cuestiones que sería preciso solventar para una pacífica relación. Entre los problemas que se pueden suscitar, dejamos apuntados, sin ánimo de ser exhaustivos, los siguientes:

confusión del consumidor, que no puede determinar con criterio las diferencias entre los productos amparados bajo una u otra fórmula de tutela, sobre información en el etiquetado, ocasionado por la duplicidad de sellos certificadores de la protección dispensada por estas figuras y que redundan en esa confusión del consumidor antes apuntada. También aprovechamiento de la reputación ajena, consecuencia de la introducción de una nueva figura que viene a solaparse a una anterior y que puede beneficiarse indebidamente del prestigio y buen hacer que la anterior figura ha fraguado a lo largo del tiempo; – puesta en peligro de la existencia de una de las indicaciones y de sus órganos de vigilancia y control, fruto de la duplicidad de organismos y de pagos de cuotas o tasas para el sostenimiento de ambas figuras y que pueden llevar a la determinación por parte de algunos operadores de optar por una y no por otra, privando a esta última de los recursos necesarios para su supervivencia.

La solución a algunos de estos problemas sería sencilla. Así, por ejemplo, se evitaría la sobreinformación en el etiquetado prohibiendo la duplicidad de sellos y admitiendo únicamente el sello que se corresponda con la figura de protección más vinculada al territorio, es decir, el sello de la DOP; o, para evitar la competencia entre organismos de control

y vigilancia, estableciendo un único organismo para sendas figuras de protección.

Otros problemas, en cambio, serían más difíciles de subsanar, como sería el caso de los problemas de confusión en el consumidor derivados del desconocimiento del significado y diferencias entre una y otra figura, frente a lo que sería necesario acometer importantes y costosas campañas de comunicación para formar e informar eficazmente al público de los consumidores.

En definitiva, todos estos problemas dificultan la convivencia o coexistencia pacífica de ambas figuras y exigen el establecimiento de normas que articulen de forma ordenada este solapamiento, al objeto de que estas dos figuras se complementen, más que se contrapongan, y de esta manera se pueda obtener un beneficio mutuo que repercuta positivamente tanto en los consumidores como en los operadores económicos.

El problema de la concurrencia territorial entre DOP e IGP, concretamente para designar aceite de oliva virgen extra, se ha visto claramente revelado a través de un reciente caso que ha afectado a la provincia española de Jaén, cual ha sido el intento de acceso al registro comunitario de la Indicación Geográfica Protegida “Aceite de Jaén”, que se encontró con la rotunda oposición del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida “Sierra de Cazorla”, representante de una de las tres DOP de aceite de oliva virgen extra preexistentes en dicha provincia.

Aunque se trata de un caso que no ha llegado a ser resuelto judicialmente, ya que los promotores de la mencionada IGP retiraron su pretensión antes de que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía llegara a pronunciarse sobre el fondo del asunto, la gravedad y el carácter irreversible de las consecuencias derivadas de dicha inscripción motivaron que el alto tribunal ordenara suspender cautelarmente la tramitación administrativa de la inscripción de la IGP “Aceite de Jaén” en el registro comunitario de denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas.²⁸

No es pretensión de la persona que suscribe este artículo decantarse a favor o en contra de dicha concreta inscripción. No obstante, siendo fieles al argumento anteriormente expuesto de que, como regla general, DOP e IGP se excluyen mutuamente, la convivencia entre ambas figuras no debería admitirse, salvo que se produjeran todas y cada una de las

²⁸ Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede Granada), de 25 de octubre de 2011, confirmado por Auto de 22 de noviembre de 2011 (ROJ: ATSJ AND 155/2011 y ATSJ AND 213/2011, respectivamente).

excepciones que, igualmente, antes argumentábamos, de las cuales en este supuesto concreto solo se producía una de ellas, cual era la de la inclusión del territorio delimitado por la DOP, dentro del territorio (mayor) de la IGP. Por el contrario, no se producía en este caso la circunstancia de que los productos amparados por la DOP quedaran también protegidos por la IGP (se exigían mayores parámetros de calidad a los aceites de la postulante IGP), ni que la existencia de esta última se hubiera producido con anterioridad a la DOP, es decir, este último, que podría haberse salvado por el consenso o aprobación por parte de las DOP preexistentes en el territorio de la creación de la nueva IGP, cosa que, evidentemente, no se produjo en momento alguno.

Aunque entendemos que sería muy positivo para la provincia de Jaén, en aras a un mejor posicionamiento en los mercados y una mejor promoción de los diferentes productos que conviven en la provincia, contar con una figura que los aglutine a todos ellos a escala provincial, no obstante el proceso iniciado con el intento de solicitud de esta IGP sobre aceites de oliva virgen extra no ha resultado, a nuestro juicio, acertado, pues, entre otras cosas, no ha contado con la aprobación de los beneficiarios de esas otras figuras preexistentes que constituyen las Denominaciones de Origen Protegidas, los cuales se han visto amenazados por la nueva figura que pretendía originarse, viendo en ella más a un competidor que a un aliado para la consecución de sus comunes objetivos.

5. Conclusiones

La importancia de las referencias geográficas en el tráfico económico sobre todo de los productos agroalimentarios es fundamental, pues aportan información relevante y de sumo interés tanto para consumidores como para operadores económicos.

Existen distintos tipos de referencias geográficas, que facilitan diferente información sobre los productos que designan. Entre ellas destacan las que además de ofrecer información sobre el origen geográfico del producto, prestan información sobre las cualidades del mismo relacionadas con ese origen. La importancia que este tipo de referencias ha aglutinado a lo largo de los años y el efecto que sobre la economía de los países y principalmente sobre el medio rural ha tenido, ha propiciado que los ordenamientos jurídicos desarrollen legislaciones procurando su tutela. Es el caso de la Unión Europea, la cual ha aglutinado estas referencias en torno a dos figuras de protección, la Denominación de Origen Protegida

(DOP) y la Indicación Geográfica Protegida (IGP), desarrollando dos Reglamentos, cada uno de ellos aplicado a un tipo diferente de productos, bien productos vitivinícolas, bien otros productos agrícolas o alimenticios. En cualquier de estos dos ámbitos estas figuras cumplen con una doble función, la de garantizar la calidad de los productos bajo cuya denominación se amparan y la de distinguir unos productos de otros. La tutela de estas figuras se fundamenta en la inclusión de las mismas en un registro de ámbito comunitario, el cual otorga a sus titulares unos derechos de uso exclusivos y excluyentes, verdaderos títulos de propiedad industrial.

Las diferencias entre DOP e IGP se basan en la mayor vinculación existente en la primera entre los productos y la zona geográfica que delimita, debiéndose esencial o fundamentalmente las cualidades de los productos al medio geográfico. En la IGP, en la cual la vinculación es menor, basta con que alguna característica del producto, incluida su reputación, se deba a su origen geográfico. Además, en los productos agrícolas y alimentarios no vinícolas esta vinculación geográfica se ve acentuada en la DOP, al exigírsele que todas las fases de producción se localicen en la zona geográfica en cuestión, admitiéndose, en cambio, para la IGP la necesidad de que se desarrolle en el lugar indicado al menos una de esas fases.

No obstante, esta diferenciación conceptual entre DOP e IGP en la práctica se diluye, al haberle conferido el ordenamiento jurídico un idéntico sistema de protección o tutela.

Un problema que suscitan estas figuras deriva de la posibilidad de que coincidan o coexistan simultáneamente en un mismo territorio para diferenciar un mismo tipo de productos. Con carácter general, en este artículo hemos concluido que no debe admitirse esta concurrencia, por tratarse de figuras, en principio, mutuamente excluyentes. No obstante, en atención al carácter de especialidad de la DOP respecto de la figura genérica de la IGP y coincidiendo determinadas circunstancias es posible e, incluso, acertada esta convivencia.

Las circunstancias que en este artículo hemos apuntado para considerar la posibilidad de tal coexistencia son las siguientes: que el territorio de la DOP forme parte del territorio (mayor) de la IGP, que los productos amparados por la DOP lo estén también por parte de la IGP y, por último, que la existencia de la IGP se produzca con anterioridad a la DOP, salvo que se cuente con el consentimiento de los órganos de control y vigilancia de esta última en caso contrario.

El problema de la concurrencia territorial entre DOP e IGP se reflejó en un caso real y reciente vivido en la provincia española de Jaén, en el

que a las tres DOP comarcales existentes se unía el intento de inscripción de una IGP a nivel provincial para designar todas ellas aceite de oliva virgen extra, problema que suscitó bastantes controversias y sobre el cual finalmente no han llegado a pronunciarse definitivamente los tribunales de justicia, debido a la, a nuestro juicio, oportuna retirada voluntaria de la solicitud de inscripción de la IGP por parte de sus promotores, actuación que, por otra parte, lamentamos nos haya privado de conocer un pronunciamiento judicial que, sin lugar a dudas, hubiera marcado un importante precedente sobre el que configurar el futuro de la convivencia de ambas figuras de protección en nuestro ordenamiento jurídico.

ISSUES ARISING FROM THE CO-EXISTENCE IN THE SAME GEOGRAPHICAL TERRITORY OF CERTAIN GEOGRAPHICAL INDICATIONS OF THE QUALITY OF FOOD PRODUCTS

S u m m a r y

Regulation 1234/2007 of the European Council of 22 October 2007 establishing the common organisation of agricultural markets and certain food products, together with Regulation 1151/2012 of the European Parliament and the Council of 21 November 2012 on the systems of agricultural and food products quality enabled extension of the protection of products using such protective instruments as Protected Names of Origin or Protected Geographical Indications.

As is shown in the paper, apart from the similarity in the very concept of those instruments, in practice they frequently coexist in the same territory. Moreover, they are sometimes used to protect the same product (e.g. olive oil from the province of Jaén in Spain). This often leads to legal disputes between producers, mainly in Spain and Italy. The author suggests that in order to eliminate the problem, three conditions should be satisfied: the territory protected by protected names of origin should be within the territory protected by geographical indications, the products protected by protected names of origin should be protected by geographical indications, and most importantly, a product should be first protected by geographical indications before it is included among products protected by the protected names of origin.

LA PROBLEMATICA DELLA COESISTENZA NELLA STESSA ZONA GEOGRAFICA DEI DETERMINATI RIFERIMENTI GEOGRAFICI RIGUARDANTI LA QUALITÀ DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

R i a s s u n t o

Il Regolamento del Consiglio (CE) n. 1234/2007 del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli

insieme al Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 1151/2012 del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari hanno reso possibile la protezione dei prodotti agroalimentari attraverso l'utilizzo degli strumenti di protezione quali la Denominazione di Origine Protetta e le Indicazioni Geografiche Protette.

Come dimostrato dall'autore, oltre alla somiglianza concettuale, in pratica si riscontrano spesso situazioni di coesistenza delle forme di protezione di un prodotto nella stessa zona geografica, ma anche quelle in cui un prodotto viene protetto attraverso tutte le forme citate (p.es. l'olio d'oliva proveniente dalla provincia di Jaén in Spagna). Questa duplice convergenza territoriale e materiale dà adito a molte controversie giuridiche, soprattutto tra i produttori di prodotti agroalimentari in Spagna e Italia. A parere dell'autore, nonostante la coesistenza nello stesso territorio, gli strumenti di protezione in oggetto non dovrebbero competere tra di loro in pratica, ma dovrebbero completarsi a vicenda. Al fine di renderlo possibile occorre che vengano soddisfatte complessivamente tre premesse: la zona protetta con la Denominazione di Origine Protetta dovrebbe essere inclusa in una parte della zona protetta con l'Indicazione Geografica Tipica, i prodotti agroalimentari protetti con la Denominazione di Origine Controllata dovrebbero essere tutelati con l'Indicazione Geografica Protetta, e soprattutto la protezione del prodotto con l'Indicazione Geografica Protetta dovrebbe precedere la tutela attraverso la Denominazione d'Origine Protetta.

IRENE CANFORA

Certyfikacja i ochrona jakości produktów rolno-żywnościowych*

Certyfikacja produktów rolno-żywnościowych wysokiej jakości jest dynamicznie rozwijającym się zjawiskiem ekonomicznym, które stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie ze strony konsumentów poszukujących produktów o właściwościach powiązanych z procesem produkcji¹. Jeśli ograniczy się to zagadnienie do rozważenia treści certyfikacji skierowanej na rynek docelowy (i pominięciu certyfikacje obowiązujące wewnątrz łańcucha dostaw), to przedmiot certyfikacji dotyczy właściwości ekologicznych lub środowiskowych produktów (począwszy od produkcji ekologicznych aż po te pochodzące z rolnictwa integrowanego). W niektórych przypadkach będzie się to wyrażało pominięciem właściwości produktu (jak w przypadku produktów, które nie zawierają GMO), a w innych zaś – odwołaniem do poszanowania wartości etycznych (jak np. dla produktów w ramach sprawiedliwego handlu, które potwierdzają rzeczywistą dochodowość wytwórczej działalności rolniczej wykonywanej w krajach rozwijających się oraz zapewnienie odpowiednich warunków pracy). Wreszcie niektóre certyfikacje odnoszą się do procedur wytwarzania środków spożywczych zgodnie z nakazami religijnymi (jak ma to miejsce w przypadku uregulowań w Wielkiej Brytanii, gdzie takie informacje umieszcza się na

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu pt. „Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari” wygłoszonego na V Polsko-Włoskiej Konferencji Naukowej/ V Giornate polacco-italiane, zatytułowanej „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań/ Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee”, która odbyła się we wrześniu 2014 r. w Obrzycku k. Poznania (tłumaczenie: dr Edyta Bocian).

¹ W niektórych przypadkach narzucona przez przedsiębiorstwa w celu zróżnicowania popytu na rynku, w innych ponownie opracowana w wyniku potrzeb wychodzących od grup konsumentów celem zdobycia nowych segmentów rynku.

etykietcie produktów żywnościowych, gdyż przewidziano tam w sposób wyraźny uregulowania dotyczące mięsa *halal*).

W płaszczyźnie prawnej zjawisko to wpływa na zasadność wprowadzenia ram regulacyjnych dla tych sektorów, które nie zostały jeszcze prawnie uregulowane. Temat ten został już omówiony w Zielonej księdze w sprawie jakości produktów rolnych z 15 października 2008 r., która starała się odpowiedzieć na podstawowe pytanie, czy i w jaki sposób uregulować prywatne certyfikacje produktów spożywczych, bez uszczerbku dla obecności urzędowych certyfikacji już uregulowanych i ujednoliconych w prawie europejskim. Uogólniając, można by powiedzieć, że konsultacje z 2008 r. przyniosły wyniki idące w dwóch kierunkach.

Z jednej strony poszerzył się zakres europejskich systemów jakości przez wprowadzenie w rozporządzeniu (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych² fakultatywnych określeń, takich jak „produkty górskie” oraz „produkty wypasarskie”. Następstwem tego było zaliczenie ich do określeń „uznawanych” przez prawo europejskie, ale bez objęcia ich taką samą strukturą normatywną, jak ta przewidziana w zakresie certyfikacji pozostałych charakterystycznych znaków jakości. Z drugiej strony, w kwestii dobrowolnych systemów certyfikacji, opowiedziano się za niewiążącym rozwiązaniem normatywnym – przyjęto Wytyczne UE dotyczące najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych³.

Wybór ten doprowadził do rezygnacji ze sztywnych uregulowań prywatnych działań certyfikujących⁴, do czego niewątpliwie przyczyniła się okoliczność, że systemy certyfikacji posiadają znaczenie ponadnarodowe. Wspomniany dokument ogranicza się istotnie do potwierdzenia, w zakresie wszystkich systemów certyfikacji w żaden inny sposób nieuregulowanych przez prawo europejskie, zasad prawidłowego działania rynku, jak poszanowanie zasad odnoszących się do rynku wewnętrznego, konkurencji oraz przejrzystość informacji. Chodzi w istocie o odwołania do ogólnych

² Dz. Urz. UE L 343/1 z 14 grudnia 2012 r.

³ Zob. Komunikat Komisji opublikowany w Dz. Urz. UE 2010 C 341/04.

⁴ W Wytycznych (pkt 1.2) można przeczytać: „W komunikacie w sprawie polityki jakości produktów rolnych Komisja wyraziła opinię, że w świetle zmian i inicjatyw w sektorze prywatnym, celem opracowywanych przez nią aktów ustawodawczych na tym etapie nie jest zajęcie się słabymi stronami prywatnych systemów certyfikacji. Zamiast tego – w oparciu o uwagi zainteresowanych podmiotów – Komisja zobowiązała się do opracowania, w porozumieniu z grupą doradczą do spraw jakości, wytycznych dla systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych”.

i już utwierdzonych zasad, które nie pociągają za sobą znacznych zmian w odniesieniu do działań certyfikujących podejmowanych przez podmioty prywatne.

Sytuacja, w której systemy certyfikacji są wspierane przez podmioty publiczne, jest delikatniejsza. W tym przypadku, mając zwłaszcza na uwadze certyfikację produktów żywnościowych, Komisja dostrzega główny punkt sporny w postaci potencjalnych przeszkód swobodnego przepływu towarów, będących właśnie następstwem certyfikacji produktów. Komisja wskazuje, że „władze krajowe lub regionalne nie mogą prowadzić do ograniczeń dotyczących pochodzenia producentów lub w inny sposób utrudniać obrotu handlowego na jednolitym rynku”⁵.

To postanowienie stanowi kryterium uregulowania certyfikacji w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi a Unią Europejską. Istotnie margines interwencji państw członkowskich dotyczący krajowej regulacji zasad certyfikacji jest dopuszczany tylko w zakresie pomocniczym, gdy brak ujednoczenia, ale zawsze z poszanowaniem art. 28 TfUE.

Jest to jeszcze bardziej oczywiste, jeżeli zestawimy zalecenia zawarte w Wytocznych ze swego rodzaju „klauzulą bezpieczeństwa” zasad jednolitego rynku, przewidzianą przez art. 28 rozporządzenia nr 1151/2012 i odnoszącą się do urzędowych certyfikacji, które państwa członkowskie zamierzają zachować lub wprowadzić, poza tymi fakultatywnymi, które są obecnie zawarte wśród „systemów jakości”. Również w tym przypadku występuje odesłanie do zasady zakazu tworzenia przeszkód dla swobodnego przepływu towarów: „Państwa Członkowskie mogą utrzymać krajowe przepisy dotyczące określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie, nieobjętych niniejszym rozporządzeniem, pod warunkiem że takie przepisy są zgodne z prawem unijnym”.

W tym zróżnicowanym obrazie całości urzędowe certyfikacje normowane przez prawo europejskie stanowią regulację już dawno wprowadzoną. Warto przeanalizować jej etapy ewolucyjne, aby ująć jednostki certyfikujące w kontekście celów, których osiągnięciu mają służyć systemy ochrony jakości. Wśród nich najbardziej interesująca jest certyfikacja produktów ekologicznych.

Łatwo zauważyć, że „model” certyfikacji pierwotnie stworzony przez rozporządzenie Rady (EWG) 2092/91 z 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych⁶ nadal zachowuje swoją autonomię, po-

⁵ § 3 ust. 1 wspomnianych Wytocznych.

⁶ Dz. Urz. L 198 z 22 lipca 1991 r., s. 1.

mimo że ewolucja nastąpiła w kierunku ujednoczenia zasad dotyczących kontroli i jednostek certyfikujących. Prawdą jest bowiem, że rozporządzenie (WE) nr 882/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt⁷ stanowi obecnie (przynajmniej aż do momentu jego zastąpienia⁸) punkt odniesienia wszystkich urzędowych kontroli w zakresie żywności, ponieważ ma zastosowanie zarówno w kontroli bezpieczeństwa żywności, jak i w kontroli dotyczących produktów wysokiej jakości: do rozporządzenia nr 882/2004 odnoszą się art. 36 i n. rozporządzenia nr 1151/2012, dotyczące wyznaczenia właściwych organów odpowiedzialnych za kontrole urzędowe.

Prawdą jest także, że „kodyfikacja” wprowadzona wspomnianym rozporządzeniem z 2004 r. znajduje swoją rację bytu bardziej w logice systemu bezpieczeństwa żywności aniżeli w rozszerzeniu modelu kontroli opracowanego w odniesieniu do procesów produkcyjnych w obrębie wszystkich działań podejmowanych w przedsiębiorstwie, w perspektywie kontroli działalności produkcyjnej niż w konieczności uproszczenia i ujednoczenia wszystkich zasad odnoszących się do kontroli żywności. Modele normatywne bowiem już opracowane dla produktów wysokiej jakości stanowiły przeważający parametr regulacyjny, który został rozszerzony także na kontrole w zakresie bezpieczeństwa produktów.

Jeśli chodzi o specjalny charakter przepisów dotyczących kontroli w zakresie certyfikacji produktów wysokiej jakości, już samo rozporządzenie nr 882/2004 stanowi, że ogólna regulacja powinna wykazywać niezbędną elastyczność, aby można ją było uczynić kompatybilną z produktami wysokiej jakości⁹. Uważna lektura rozporządzenia nr 1151/2012 pozwala zauważyć, że kontrole przewidziane dla tej kategorii produktów powinny przewidywać zgodność ze specyfikacją produkcji oraz monitorowanie stosowania zarejestrowanych nazw (art. 36 § 3). Dodatkowo krajowe plany kontroli powinny przewidywać specyficzną i odrębną sekcję

⁷ Dz. Urz. L 191/1 z 30 kwietnia 2004 r.

⁸ COM (2013), 265 def.: zob. http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/pressroom/animal-plant-health_en.htm.

⁹ Rozporządzenie nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, rozporządzenie nr 2081/92 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia dla produktów rolnych i środków spożywczych oraz rozporządzenie nr 2082/92 w sprawie świadectw o szczególnym charakterze dla produktów rolnych i środków spożywczych zawierają szczególne środki dla sprawdzenia zgodności z wymaganiami w nich określonymi.

poświęconą temu segmentowi działań kontrolnych dotyczących przedsiębiorstw (art. 40).

Jeśli wziąć następnie pod uwagę przypadek produkcji ekologicznej, to specyficzny charakter w definiowaniu instrumentów kontroli staje się jeszcze bardziej oczywisty. Szczegółowe przepisy dotyczące kontroli zostały zawarte nie tylko w rozporządzeniu (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91¹⁰ (artykuły 27-31), ale poświęcony jest im także cały tytuł IV rozporządzenia (WE) nr 889/2008 z 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli¹¹.

Ta intensywność regulacji wynika z faktu, że w odniesieniu do produkcji ekologicznej istnieje bardzo duża możliwość wystąpienia oszustwa¹². Przedmiotem certyfikacji są metody produkcji, które wykluczają użycie pestycydów, ale możliwe do sprawdzenia tylko przez monitorowanie czynności produkcyjnych na terenie przedsiębiorstwa. Nie można też powiedzieć, że skutki naruszenia zasad produkcji ekologicznej są zawsze możliwe do zauważenia w produkcie końcowym. Wydaje się, że punkt ciężkości systemu kontroli w istocie przesuwa się w stronę regulacji usług certyfikowania.

Punktem wyjścia staje się określenie działalności prywatnych podmiotów, które dokonują certyfikacji produkcji ekologicznej w charakterze czynności świadczenia usługi podlegającej prawom rynkowym: w tej sprawie orzekł już Trybunał Sprawiedliwości (wyrok C-393/05 z 29 listopada 2007 r.). Trybunał wykluczył, ażeby państwo członkowskie mogło wymagać, by prywatny podmiot akredytowany w zakresie dokonywania certyfikacji produkcji ekologicznej posiadał zakład lub inną stałą infrastrukturę na terytorium krajowym. Chodziło w tym przypadku o zastosowanie zasady swobody świadczenia usług, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą. W celu uniknięcia barier rynkowych Trybunał wyjaśnił, że wystarczałoby wymaganie od podmiotów certyfikujących z siedzibą za

¹⁰ Dz. Urz. L 189/1 z 20 lipca 2007 r.

¹¹ Dz. Urz. L 250 z 18 września 2008 r.

¹² Według art. 27 § 3 rozporządzenia nr 834/2007: „W kontekście niniejszego rozporządzenia charakter i częstotliwość przeprowadzania kontroli określa się na podstawie oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości lub naruszeń zgodności z wymogami ustalonymi w niniejszym rozporządzeniu”.

granicą, które złożyłyby wniosek o akredytację, dowodu posiadania odpowiedniego personelu i infrastruktury w państwie, w którym odbywałyby się kontrole. Należy mieć na uwadze, że wymiana informacji między państwami zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 2092/91 skompensowałaby brak stałej siedziby w państwie, w którym działalność byłaby wykonywana.

Wreszcie, ustawodawstwo europejskie zawiera szczegółowe przepisy w zakresie wymiany informacji na temat przedsiębiorstw podlegających systemowi kontroli, które mają na celu ułatwienie kontroli, jeśli przedsiębiorstwo ekologiczne zamierza zmienić jednostkę certyfikującą, która przeprowadza certyfikację. Przewiduje się wiele reguł dotyczących wymiany informacji pomiędzy organami kontroli a jednostkami certyfikującymi, aby zapewnić skuteczność kontroli zarówno w sytuacji, gdy podmiot gospodarczy jest kontrolowany przez różne podmioty, jak i wtedy gdy podmioty gospodarcze lub ich podwykonawcy zmieniają organ kontrolny lub jednostkę certyfikującą (art. 92 § 1 i 2 rozporządzenia nr 882/2008).

Aby umożliwić zmianę podmiotów, czyli współobecność jednostek certyfikujących w przedsiębiorstwie, rozporządzenie ustanawia odpowiednią dokumentację („dokumentacja dotycząca kontroli”, art. 2 lit. s), mającą na celu wspieranie wymiany informacji dotyczących certyfikowanych przedsiębiorstw, a w konsekwencji narzuca państwom konieczność podjęcia „odpowiednich środków” oraz określenia „udokumentowanych procedur w celu umożliwienia wymiany informacji między wszystkimi organami kontrolnymi, które wyznaczyły i/lub wszystkimi upoważnionymi jednostkami certyfikującymi” (art. 92 § 5).

W rzeczywistości jednak, biorąc pod uwagę postanowienia omawianego rozporządzenia, wydaje się, że jego celem jest raczej zagwarantowanie zachowania „certyfikowanego rynku usług”, aniżeli zapewnienie rzeczywistej skuteczności kontroli, której poddawane są podmioty gospodarcze. Udostępnianie dokumentacji przedsiębiorstwa podlegającego systemowi kontroli ma w rzeczywistości na celu zachowanie ciągłości w przeprowadzanych kontrolach, a jednocześnie zagwarantowanie elastyczności wyboru podmiotowi gospodarczemu, a zatem ostatecznie obecności wielu podmiotów świadczących usługi certyfikujące na rynku. Może się to odbywać nawet kosztem realizacji ostatecznego celu rozporządzenia, którym powinna być skuteczna kontrola produkcji.

W tym miejscu należy postawić pytanie, do czego służy zwiększenie możliwości zmiany podmiotów certyfikujących, a przede wszystkim, czy środki te rzeczywiście służą zapewnieniu prawidłowego przebiegu działalności certyfikacyjnej z punktu widzenia realizacji celów rozporządze-

nia. W rzeczywistości bowiem korzystanie z usług świadczonych przez jednostki certyfikujące ma na uwadze nie tyle prywatny interes podmiotu gospodarczego nastawionego na uzyskanie korzystniejszych warunków, ile raczej interes zbiorowości dotyczący przejrzystości certyfikacji produktu oraz gwarancji zastosowania metod produkcji ekologicznej.

Konkurencja między jednostkami certyfikującymi i namnożenie się prywatnych podmiotów kontrolnych, a tym samym stworzenie „ryнку usług”, jest modelem odległym od systemu, który opiera się na certyfikacji, a w którym powierza się w pierwszej kolejności właśnie władzom państw członkowskich kontrolę nad działalnością przedsiębiorstw, a dopiero w dalszej – zawsze pod kontrolą władz publicznych – przekazanie tej władzy prywatnym podmiotom kontrolującym. System certyfikacji może jednak być stanowiony bezpośrednio przez organy administracyjne państwa członkowskiego (art. 27 § 1 i 4 rozporządzenia nr 834/2007). Obecność prywatnych podmiotów kontrolnych jest najbardziej praktycznym wyborem, ale nie jest to jedyne rozwiązanie zaproponowane w rozporządzeniu. Należy zauważyć, że ustawodawstwo włoskie starało się zmniejszyć negatywne skutki regulacji, która przewiduje możliwość zmiany jednostek certyfikujących. Zarządzenie dekretem ministerialnym DM 10071 z 2012 r. wprowadza w tym zakresie dwa ograniczenia: wymóg istnienia tylko jednej jednostki certyfikującej dla każdego przedsiębiorstwa (art. 1) oraz zakaz zmiany jednostki certyfikującej w przypadku, gdy zostaną stwierdzone nieprawidłowości po stronie przedsiębiorstwa (art. 2 pkt 4)¹³.

Oczywiste jest, że takie środki ograniczające służą zmniejszeniu ryzyka wystąpienia oszustw, ale nie rozwiązują problemu związanego z uciekaniem się do mniej rygorystycznych jednostek certyfikujących, w swego rodzaju „prześciganiu się w obniżaniu standardów”, w poszukiwaniu mniej wymagających jednostek certyfikujących. Ta sytuacja staje się jeszcze bardziej niebezpieczna w kontekście zwracania się do przedsiębiorstw, które znajdują się poza granicami kraju. Z pewnością ryzyko to nie zmaleje wraz z zastosowaniem europejskiego systemu akredytacji jednostek certyfikujących.

¹³ Sytuacja ta została obszernie zinterpretowana w dokumencie ministerialnym z 22 lipca 2013 r. obejmującym wszystkie sytuacje, w których proces sprawdzania wystąpienia naruszenia został wszczęty, przy braku możliwości zmiany jednostki aż do momentu, w którym zostanie wydane postanowienie dotyczące niezgodności produktu z wymogami certyfikacji: „nie jest możliwa zmiana jednostki certyfikującej przy wystąpieniu jawnych i niewyjaśnionych niezgodności, również w przypadkach, w których są w toku procedury administracyjne lub trwają czynności dochodzeniowe, których skutkiem było wydanie tymczasowych postanowień”.

Tendencja do upraszczania zależności między przedsiębiorstwami certyfikującymi a przedsiębiorstwami podlegającymi systemowi kontroli, z korzyścią dla podmiotów, które dokonują certyfikacji, jest zauważalna także w nowym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej (w procesie zatwierdzenia)¹⁴. Również w tym przypadku przepisy wydają się ukierunkowane na ułatwianie jednostkom certyfikującym działalności oraz rozwoju ich działalności usługowej. Poniżej podano kilka takich przykładów.

1) W art. 26 przewiduje się połączenie przedsiębiorstw w grupy: paradoksem jest jednak, że łączenie się przedsiębiorstw jest ułatwiane w związku z certyfikacją (podczas gdy na ogół łączenie jest brane pod uwagę w odniesieniu do rynków zbytu dla produktów, gdyż ma na celu poprawę skoncentrowania podaży jako instrumentu gospodarczego pomocnego przy wspieraniu działalności małych przedsiębiorstw). Połączenie drobnych producentów w celu uproszczenia działań wykonywanych przez jednostki certyfikujące wydaje się mieć tutaj za rzeczywisty cel (nawet jeśli ukryty pod pretekstem obniżenia kosztów dla małych przedsiębiorstw) uproszczenie działań wynikających z usług certyfikacyjnych, które wprawdzie powinny bardziej umacniać system, aniżeli zarysowywać się jako klucz do zrozumienia tego obszaru rynku.

2) W art. 29 wniosek dotyczący rozporządzenia wprowadza kolejny element uproszczenia działań jednostek certyfikujących, które pierwotnie uzyskiwały akredytację dla poszczególnych krajów, teraz natomiast mogłyby działać obojętnie w zakresie wszystkich produktów pochodzących z krajów trzecich. Oczywiście jest, nawet jeśli akredytacja pociąga za sobą ocenę instrumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli na miejscu, że u podstaw tego wyboru znajduje się idea ponadnarodowej instytucji certyfikującej, która przybliżyła się coraz bardziej do modelu prywatnych jednostek certyfikujących (operatywnych na obszarach działania ponadnarodowej interwencji). Wystarczy pomyśleć o certyfikacji w globalnej sieci dystrybucji, a oddala się od pierwotnego schematu jednostki certyfikującej poddawanej bezpośredniej kontroli państw członkowskich. Zresztą zasady dostępu do certyfikacji tych podmiotów nie są jeszcze nawet zdefiniowane we wniosku dotyczącym podstawowego rozporządzenia dla rolnictwa ekologicznego, a tylko odsyłane do późniejszych aktów wykonawczych Komisji.

Wyłania się wreszcie ostatni aspekt dotyczący rozważanej kwestii, który dotyczy roli państw członkowskich w procesie kontroli działalności

¹⁴ COM (2014), 180 final z 24 marca 2014 r.

certyfikujących, ta bowiem stopniowo się osłabia. Wychodząc poza powyższe rozważania dotyczące możliwego przejęcia działalności kontrolnych bezpośrednio przez władze publiczne, sama odpowiedzialność państw członkowskich, wobec nadzoru nad prywatnymi jednostkami certyfikującymi, jest obecnie pośrednia również w wyniku zaangażowania wspomnianej instytucji, która zapewnia akredytację jednostek certyfikujących, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 765/2008 z 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93¹⁵.

Wpływa to nie tylko na początkowy etap akredytacji, ale także na monitorowanie działalności certyfikujących w świetle rozporządzenia nr 882/04.

W rzeczywistości art. 92 *quater* rozporządzenia nr 889/2008, wprowadzony przez rozporządzenie (UE) nr 392/2013 z 29 kwietnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 889/2008 w odniesieniu do systemu kontroli produkcji ekologicznej¹⁶ zajmuje się uszczegółowieniem treści nadzoru, który powinny sprawować właściwe władze (publiczne). Przedmiot nadzoru „zasadza się głównie na ocenie efektywnych świadczeń takich organów kontroli, biorąc pod uwagę rezultaty pracy krajowych organów akredytacji”.

W ten sposób deleguje się ocenę prywatnych jednostek certyfikujących (ostatni element, który przynależał organom kontrolnym państwa członkowskiego) organowi technicznemu, który spełnia parametry wyznaczone przez UE w zakresie jednolitości zasad technicznych dotyczących akredytacji. Ten element (choć zależy bezpośrednio od rządu – we Włoszech: *Accredia*) plasuje się pomiędzy państwem a jednostkami certyfikującymi w odniesieniu do oceny zgodności, którą rozporządzenie nr 834/2007 nadal powierza, przynajmniej teoretycznie, organom kontrolnym wyznaczonym przez państwo członkowskie.

Ostatnia uwaga dotyczy skutków takiej „elastyczności” na korzyść jednostek certyfikujących dla roli państw członkowskich w procesie regulacji systemu produkcji ekologicznej. Przy okazji wprowadzenia „krajowego logo” produkcji ekologicznej, co było nowością w rozporządzeniu z 2007 r., uznano za właściwe sprowadzenie tej możliwości (anormalnej, gdy się nad tym dobrze zastanowić, w rozporządzeniu nastawionym na ujednoczenie techniki produkcji) do okoliczności, w których jednostki

¹⁵ Dz. Urz. L 218/30 z 18 sierpnia 2008 r.

¹⁶ Dz. Urz. L z 30 kwietnia 2013 r.

certyfikujące podlegałyby nadal odpowiedzialności krajowych władz publicznych, zarówno w zakresie upoważnienia do wykonania swoich obowiązków, jak i w odniesieniu do kontroli audytowej. Zważywszy, że obecnie audyt również został ujednoczony na poziomie europejskim, a jednostki certyfikujące można z łatwością zmienić, nawet jeśli znajdują się poza granicami kraju, nasuwa się pytanie, czy również i ten przepis – którym ustawodawca zaznaczył „krajową” wagę rolniczej produkcji ekologicznej – nie powinien już zostać uznany za „będący na wymarcu”.

CERTIFICATION AND QUALITY PROTECTION OF AGRICULTURAL FOOD PRODUCTS

S u m m a r y

Certification of agricultural food products is a dynamically developing economic phenomenon which constitutes a response to the demands articulated by consumers seeking information about products and their production process. The authoress claims, however, that instead of ensuring an efficient control of food producers, the goal of Regulation 882/2008 seems to rather guarantee a ‘certified service market’ enabling development and creation of a large number of certifying agencies, which subsequently abound in the market and compete with one another. This phenomenon has also been mentioned in the new petition regarding the Regulation of ecological production, in which this greatly simplified relation today between certifying entities and those controlled, to the advantage of the former, has been noted.

CERTIFICAZIONE E TUTELA DELLA QUALITÀ DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

R i a s s u n t o

La certificazione dei prodotti agroalimentari di qualità rappresenta un fenomeno economico in forte espansione, che risponde all’esigenza dei consumatori di poter fare affidamento sulle caratteristiche dei prodotti legate al processo di produzione. L’autrice afferma tra l’altro che – a quanto pare – l’obiettivo del regolamento 882/2008 è piuttosto quello di garantire il mantenimento di un “mercato di servizi di certificazione” che di assicurare l’effettività dei controlli sugli operatori. La concorrenza tra organismi di certificazione e la proliferazione dei soggetti privati di controllo, e quindi la creazione di un “mercato di servizi”, è un modello distante da un sistema che si basa sulla certificazione e che affida, in prima istanza, alle autorità degli Stati membri il controllo sull’attività delle aziende. Una tendenza alla semplificazione nei rapporti tra imprese di certificazione e imprese controllate, a vantaggio dei soggetti che effettuano la certificazione, si rinviene anche nel nuovo progetto di regolamento sulla produzione biologica.

ANETA SUCHOŃ

Z prawnej problematyki czasu trwania dzierżawy w prawie polskim oraz wybranych krajów Europy Zachodniej

Dzierżawa stanowi popularny tytuł prawny władania gruntami rolnymi oraz innymi rzeczami przynoszącymi pożytki. Zważywszy, że przedmiot dzierżawy wykorzystywany jest często do prowadzenia działalności rolniczej, niezmiernie istotne jest zawarcie umowy na długi okres¹. Chodzi m.in. o korzystanie z dotacji unijnych czy realizację inwestycji. Dzierżawca jako posiadacz zależny gruntów rolnych może być bowiem beneficjentem nie tylko środków w ramach płatności bezpośrednich czy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich², lecz także podejmować inwestycje budowlane (za zgodą wydzierżawiającego)³. Zawarcie długotermi-

¹ Na temat dzierżawy gruntów rolnych zob. szczególnie A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986; idem, *Dzierżawa gruntów rolnych*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009; idem, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2; idem, *Zakres swobody prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1986, nr 24.

² W latach 2007-2014 dzierżawcy mogli korzystać ze środków unijnych np. w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”, „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Szerzej na ten temat A. Suchoń, *Z prawnej problematyki finansowania działalności rolniczej prowadzonej na dzierżawionych gruntach rolnych*, w: K. Knoppek, J. Mucha (red.), *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 1, Poznań 2013.

³ W świetle bowiem ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1409 ze zm.) przez pojęcie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu,

nowej dzierżawy nieruchomości ważne jest również w kontekście zasad umożliwiających nabycie własności przedmiotu dzierżawy.

Celem niniejszego artykułu jest, po pierwsze, wskazanie problemów prawnych związanych z określeniem czasu trwania dzierżawy i podjęcie próby ich rozwiązania, po drugie, ustalenie, czy zasady dotyczące określenia tego czasu zapewniają posiadaczowi zależnemu stabilizację w zakresie władania gruntami i prowadzonej działalności. Zagadnienie to jest obszerne, dlatego w pierwszej kolejności zaprezentowane zostaną przepisy prawne w zakresie czasu trwania wynikające z Kodeksu cywilnego oraz ustaw pozakodeksowych, szczególnie tych związanych z rolnictwem. W dalszej części rozważania będą się koncentrowały na zależności między czasem trwania dzierżawy a możliwością skorzystania przez dzierżawców z instytucji ułatwiających nabycie własności przedmiotu dzierżawy. Artykuł zakończy krótkie przedstawienie rozwiązań w zakresie czasu trwania dzierżawy w innych porządkach prawnych oraz wnioski *de lege ferenda*.

1. Czas trwania dzierżawy w Kodeksie cywilnym

W świetle Kodeksu cywilnego umowa dzierżawy może być zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony. Ten akt prawny nie przewiduje minimalnego czasu trwania dzierżawy gruntów rolnych ani nie wyróżnia dzierżawy krótkoterminowej, długoterminowej czy dożywotniej. Przepisy prawne dają stronom dużą swobodę w zakresie określenia czasu trwania omawianej instytucji, choć ulega ona pewnym ograniczeniom. Przykładem jest art. 695 § 1 k.c. Przepis ten przewiduje, że dzierżawę zawartą na czas oznaczony dłuższy niż lat 30 poczytuje się po upływie tego terminu za zawartą na czas nieoznaczony. Powstaje pytanie, czy chodzi o jedną, czy kilka umów. Należy zwrócić uwagę, że przepis nie określa, czy dzierżawa trwała, tylko że została zawarta na 30 lat. Zatem zasadne jest przyjęcie, że chodzi o jedną umowę. Zawarcie kolejnego kontraktu na czas oznaczony po zakończeniu stosunku dzierżawy może wynosić kolejne 30 lat. Natomiast przedłużenie umowy na czas oznaczony, a nie zawarcie nowej, nie może łącznie przekraczać wskazanego okresu. Gdy przedłużony czas trwania dzierżawy ma więcej niż 30 lat, umowa jest uważana za zawartą na czas nieoznaczony.

ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Powstaje także pytanie, jak traktować umowę zawartą na czas życia dzierżawcy. W wyroku z 16 kwietnia 2003 r. Sąd Najwyższy⁴ stwierdził, że umowa dzierżawy na czas życia dzierżawcy jest umową zawartą na czas oznaczony. Jednocześnie taki sposób zakreślenia czasu trwania dzierżawy może wywołać wątpliwości na tle art. 695 k.c. Zatem w świetle jego treści należy stwierdzić, że umowa zawarta na czas życia dzierżawcy po upływie 30 lat przekształci się w umowę na czas nieoznaczony.

Należy wyjaśnić, że przepisy polskie nie przewidują, jak inne ustawodawstwa, automatycznego przedłużenia dzierżawy na określony czas⁵, natomiast takie zastrzeżenie może wynikać z umowy. Możliwe jest przykładowo prawo opcji przedłużenia tego stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z określeniem M. Gutowskiego⁶ istotą opcji przedłużenia stosunku prawnego o charakterze trwałym jest to, że przyznaje ona jednej ze stron uprawnienie do jednostronnego przedłużenia istniejącego już pomiędzy stronami trwałego stosunku zobowiązaniowego⁷. W praktyce strony zainteresowane prawem opcji zamieszczają klauzulę w umowach dzierżawy gruntów zawartych na czas oznaczony, która przyznaje dzierżawcom uprawnienie do przedłużenia tego stosunku prawnego o określony czas. Z prawa opcji przedłużenia na czas oznaczony można skorzystać, gdy umowa dzierżawy nie przekroczyła 30 lat. Sąd Najwyższy w wyroku z 20 marca 2014 r. (II CSK 290/13) orzekł, że postanowienie umowy dzierżawy przyznające dzierżawcy uprawnienie do jej przedłużenia na kolejne 30-letnie okresy jest nieważne, jako mające na celu obejście zakazu zawierania dzierżawy na czas określony – dłuższy niż 30 lat (art. 695 § 1 w zw. z art. 58 § 1 i 3 k.c.)⁸.

W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że jako *ius cogens* traktować należy nie tylko te przepisy, z których redakcji wyraźnie wynika ich bezwzględnie obowiązujący charakter, lecz także te, których treść jest wyrazem zasady moralnej, wyraża intencję ochrony porządku publicznego lub odzwierciedla istotny cel społeczno-gospodarczy. Cel umowy sprzeczny z prawem nie musi być celem wspólnym dla obu stron, wystarczy, że do jego osiągnięcia dąży jedna ze stron umowy, a druga jest tego świadoma lub – biorąc pod uwagę okoliczności zawarcia umowy oraz jej treść –

⁴ II CKN 6/01, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 1, s. 31-32; zob. też głosę do tego wyroku J. Szachulowicz, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2004, nr 2, poz. 21.

⁵ Zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, s. 106-107.

⁶ Zob. szerzej M. Gutowski, *Umowa opcji*, Kraków 2003, s. 22 i 309-312.

⁷ Ibidem.

⁸ Lex, nr 1455196, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2014, nr 5, s. 15.

powinna być świadoma. Zdaniem Sądu postanowienie umowy dzierżawy przyznające dzierżawcy uprawnienie do jej przedłużenia na kolejne 30-letnie okresy jest nieważne, gdyż ma na celu obejście zakazu zawierania dzierżawy na czas określony – dłuższy niż 30 lat (art. 695 § 1 w zw. z art. 58 § 1 i 3 k.c.)⁹.

Warto także rozważyć, czy zasada wynikająca z art. 695 k.c. ma zastosowanie do umowy o korzystanie z gruntu dla zabudowania elektrowni wiatrowej, o której mowa w wyroku Sądu Najwyższego z 5 października 2012 r. Mianowicie SN orzekł, że „umowa dająca stronie uprawnienie do uzyskiwania dochodów ze sprzedaży energii elektrycznej otrzymywanej przez przetworzenie energii wiatrowej za pomocą turbin wiatrowych w zamian za okresowe świadczenie pieniężne określone 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”¹⁰. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na odniesienie się do tego orzeczenia, jednakże niektórzy przedstawiciele doktryny nie podzielają stanowiska Sądu Najwyższego. Twierdzą oni, że możliwe jest zawarcie umowy dzierżawy gruntu w celu budowy elektrowni wiatrowej. Przykładem jest chociażby glosa krytyczna do wspomnianego wyroku Ł. M. Wyszomirskiego¹¹. Biorąc pod uwagę znaczną liczbę tego typu umów, warto rozważyć, czy przepis art. 695 k.c. ma zastosowanie do tych kontraktów. W przypadku uznania umowy za dzierżawę nie ulega wątpliwości, że umowa dzierżawy na czas oznaczony łącznie z przedłużeniem nie może przekroczyć 30 lat. Po tym okresie jest kontraktem zawartym na czas nieoznaczony i można ją swobodnie wypowiedzieć. Natomiast problem powstanie w przypadku przyjęcia powyższego stanowiska SN, że jest to umowa nienazwana, do której, w zakresie nią nieobjętym, mogą mieć odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego o dzierżawie. W takiej sytuacji jeżeli umowa stanowi, że zawarta jest na okres 40 lat czy też przewiduje prawo opcji przedłużenia umowy na okresy przekraczające 30 lat – postanowienia te można uznać za ważne. Sąd Najwyższy w cytowanym orzeczeniu podkreślił, że w zakresie nią nieobjętym mogą mieć odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego o dzierżawie.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Zob. <http://www.legalis.pl>.

¹¹ Ł. M. Wyszomirski, *Glosa krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego z 5.10.2012 r. „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2013, nr 10, s. 95.*

Umowa na czas oznaczony gwarantuje większą stabilność stosunku prawnego. Ograniczenie swobody stron w zakresie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych na czas oznaczony wynika także z art. 660 k.c. w zw. z art. 694 k.c. Umowę zawartą na czas oznaczony dłuższy niż rok, ale bez zachowania formy pisemnej, poczytuje się za zawartą na czas nieoznaczony. Stosowanie tego przepisu komplikuje się w przypadku ustalenia terminu końcowego dzierżawy przez wskazanie zdarzenia pewnego, które nastąpi w nieznanym momencie. Biorąc pod uwagę treść art. 660 k.c. w zw. z art. 694 k.c., rozsądne wydaje się, że przyjęcie rozwiązania, iż jeżeli dane zdarzenie nie nastąpiło w ciągu roku od zawarcia umowy (bez zachowania formy pisemnej), dzierżawę należałoby uznać za zawartą na czas nieoznaczony¹².

2. Czas trwania dzierżawy z Zasobu WRSP oraz jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹³ – ustawodawca zobowiązał Agencję Nieruchomości Rolnych do oddawania mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w rozdz. 8. Zgodnie z definicją dzierżawca ma prawo do korzystania i pobierania pożytków z przedmiotu dzierżawy. Zatem według art. 24 ustawy można uznać, że w odniesieniu do dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP wyłączona została możliwość zawierania umów na czas nieoznaczony. Wątpliwości pojawiają się jednak po analizie kolejnych artykułów ustawy.

Artykuł 38 rozdz. 8 (Oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania) ustawy z 19 października 1991 r. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r. określa, że mienie wchodzące w skład Zasobu może być: 1) wdzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym, na zasadach Kodeksu cywilnego albo 2) oddane do korzystania na zasadach określonych w niniejszym rozdziale lub w odrębnych przepisach. Przepis ten do końca 2014 r. wskazywał, że mienie wchodzące w skład Zasobu może być wdzierżawiane lub wynajmowane osobom

¹² Tak na gruncie umowy najmu J. Panowicz-Lipska, *Najem*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Panowicz-Lipska. Warszawa 2011, s. 24-25.

¹³ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 1187 ze zm. (dalej jako: ustawa z 19 października 1991 r.).

fizycznym lub prawnym na zasadach Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem art. 38a. Obecnie obok dzierżawy pojawiły się także przepisy dotyczące korzystania z mienia.

W kontekście czasu trwania dzierżawy warto nawiązać do art. 38 ust. 1a oraz art. 39 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r. Ten pierwszy przepis określa, że w umowie dzierżawy, także zawieranej na czas oznaczony, zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Ten drugi natomiast, że agencja może wypowiedzieć umowę dzierżawy, także zawartą na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części lub całości nieruchomości, która jest niezbędna na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Pojawia się zatem pytanie, czy dzierżawa z Zasobu WRSP może być zawarta na czas nieoznaczony. Ustawodawca wskazał w powyższych przepisach, że także w umowie zawartej na czas oznaczony. Użyte słowo „także” świadczyć może o tym, że możliwe jest zawarcie umowy również na czas nieoznaczony. Zarówno w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 października 1991 r., jak i w nazwie rozdz. 8 podkreślono, że ANR może oddawać mienie do korzystania tylko na czas oznaczony. W praktyce przez szereg lat umowy dzierżawy zawierane były najczęściej na okresy wieloletnie na czas oznaczony (zazwyczaj 10 lat). W przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi, np. cyklem produkcyjnym lub inwestycyjnym, umowy czasu trwania dzierżawy może być dłuższy niż 10 lat, jednak nie przekraczał 30 lat¹⁴. Jednak obecnie ANR przede wszystkim sprzedaje grunty rolne, więc nowe umowy dzierżawy zawierane są rzadko i najczęściej na krótkie okresy.

Omawiana ustawa przewiduje także zawarcie kolejnej umowy z dotychczasowym dzierżawcą bez przetargu. W świetle art. 39 ust. 2 pkt 1 omawianego aktu prawnego procedury przetargowej nie stosuje się m.in. wówczas, gdy dotychczasowy dzierżawca złożył ANR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z wymienioną osobą prawną, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. Jednakże w sytuacji niezłożenia oświadczenia najpóźniej na trzy miesiące przed zakończeniem dzierżawy lub niezgodnienia nowych warunków umowy dzierżawy w terminie miesiąca od złożenia oświadczenia dzierżawa nie zostanie przedłużona.

¹⁴ Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2003, s. 15 i n.

W razie nieprzedstawienia przez Agencję dotychczasowemu dzierżawcy nieruchomości stanowiska odnośnie do warunków dalszego dzierżawienia tej nieruchomości w terminie miesiąca od dnia złożenia oświadczenia domniemywa się, że Agencja wyraziła zgodę na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 17 listopada 2010 r.¹⁵ określił, że przepis art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. „pozwala dotychczasowemu dzierżawcy na zawarcie z Agencją umowy dalszej dzierżawy w oparciu o zgodne oświadczenia stron, z wyłączeniem trybu przetargowego. Treść tego przepisu nie uprawnia do wnioskowania, że Agencja ma obowiązek przedstawienia oferty dotychczasowemu dzierżawcy i uwzględnienia go przy planowaniu dalszych czynności w zakresie gospodarowania dzierżawioną przez niego nieruchomością, już po zakończeniu tej umowy”.

Ze wzoru umowy dzierżawy z Zasobu WRSP wynika możliwość jej przedłużenia na kolejny okres, gdy dzierżawca wystąpi z wnioskiem, a strony uzgodnią istotne jej postanowienia zgodnie z art. 39 ustawy z 19 października 1991 r.¹⁶ Jest to zatem przedłużenie dotychczas zawartej umowy, a nie zawarcie nowej. Zatem uznać należy, że w zakresie tym zastosowanie ma art. 695 k.c. Oznacza to, że łączny okres jej trwania nie może przekraczać 30 lat.

W dalszej kolejności warto nawiązać także do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷. Umowa dzierżawy od jednostek samorządu terytorialnego może być zawarta na czas oznaczony albo nieoznaczony. Wspomniana ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń w tym zakresie. Jednocześnie stanowi, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawierania tych umów. Celem uproszczenia procedury jednostki samorządu terytorialnego często zawierają umowy na krótkie okresy, np. na rok z możliwością przedłużenia na kolejne okresy roczne.

Ograniczenia w zakresie określania czasu trwania dzierżawy dotyczą także gruntów będących w trwałym zarządzie. Mianowicie oddanie nieru-

¹⁵ I ACa 541/10, Lex/el.

¹⁶ Zob. http://www.anr.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=8456e59f-3ff3-4c60-a90f-5fb5c1d64df2&groupId=84157.

¹⁷ T.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 518 ze zm.

chomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie następuje na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Poza tym nastąpić musi zawiadomienie właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony. Co więcej, zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Ustawodawca użył wyrażenia kolejne umowy. Zatem można uznać, że nie chodzi o przedłużenie tego samego kontraktu.

3. Czas trwania dzierżawy gruntów rolnych w innych aktach prawnych związanych z rolnictwem

Niektóre akty prawne wprowadziły wymóg zawarcia umowy dzierżawy na długie okresy dla wywołania określonych skutków prawnych. W świetle ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁸ oddanie przez rolnika gruntów w co najmniej dziesięcioletnią dzierżawę uważane będzie za zaprzestanie przez niego działalności rolniczej. Stanowi o tym art. 28 ust. 4 ustawy, który uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego, nie uwzględniając: gruntów wydzierżawionych, na podstawie umowy pisemnej zawartej co najmniej na 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków.

Z kolei według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013¹⁹ – przy ustalaniu minimalnej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie sumuje się nie tylko powierzchnię użytków rolnych będących przedmiotem własności bądź użytkowania wieczystego, ale także dzierżawione, jednak pod warunkiem spełnienia pewnych prze-

¹⁸ T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1403.

¹⁹ T.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 201 ze zm.

słanek. Te ostatnie pochodzące z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub od jednostek samorządu terytorialnego kwalifikuje się, jeśli umowa dzierżawy została zawarta na czas nieoznaczony lub na okres co najmniej 5 lat, jednak nie krótszy niż do dnia upływu 5 lat od daty wypłaty pomocy. Natomiast dzierżawa od podmiotów innych niż wymienione powyżej, czyli tzw. dzierżawa „prywatna”, dotyczy dzierżawy zawartej w formie aktu notarialnego albo mającej datę pewną i co istotne – na okres co najmniej 10 lat.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że zawarcie na czas nieoznaczony może odnosić się przede wszystkim do dzierżawy od jednostek samorządu terytorialnego. Jest bowiem problem czy w świetle ustawy z 19 października 1991 r. możliwe jest zawarcie umowy na czas nieoznaczony. Zarówno art. 24 ust. pkt 2 tego aktu prawnego, jak i nazwa rozdz. 8 wskazują, że ANR może zawierać umowy o korzystanie z mienia tylko na czas oznaczony. Wprowadzenie w analizowanym rozporządzeniu wymogu zawarcia umowy na czas oznaczony 5- i 10-letni ma na celu zapewnienie stabilizacji prowadzenia działalności rolniczej przez młodego rolnika i spełnienie wymogów określonych aktem prawnym. Warto zaznaczyć, że trwałości nie zapewnia umowa dzierżawy gruntów rolnych zawarta na czas nieoznaczony. Strona może zawsze ją wypowiedzieć, o czym stanowi art. 704 k.c.

4. Czas trwania dzierżawy a nabycie własności przedmiotu dzierżawy

Czas trwania dzierżawy ma istotny wpływ na możliwość skorzystania przez dzierżawcę z prawa pierwokupu oraz pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości bez przetargu. Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁰ stanowi, że w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż Agencja Nieruchomości Rolnych – prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy jej dzierżawcy, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty. O treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zawiadamia się dzierżawcę tej nieruchomości, jeżeli umowa dzierżawy trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia.

²⁰ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803 ze zm.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca określił w ust. 1 art. 3 ustawy, że umowa dzierżawy była wykonywana, a w ust. 2, że trwała. Pojawia się pytanie, czy należy przyjąć, że 3-letni warunek trwania dzierżawy został spełniony tylko w przypadku zawarcia jednej umowy, czy obejmuje także kilka kontraktów. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do dzierżawy od jednostek samorządu terytorialnego, które często zawierają umowy roczne. Biorąc pod uwagę cel wprowadzenia prawa pierwokupu, tzn. zagwarantowanie trwałości prowadzonej gospodarki rolnej na dzierżawionych gruntach, zasadne wydaje się zastosowanie wykładni funkcjonalnej i przyjęcie, że możliwych jest kilka umów. Istotny jest fakt trwania i wykonywania dzierżawy przez okres 3 lat.

W odniesieniu zaś do gruntów dzierżawionych z Zasobu WRSP dzierżawcy przysługuje nie prawo pierwokupu, lecz pierwszeństwo nabycia nieruchomości bez przetargu, gdy dzierżawa trwała 3 lata. Nie jest zatem istotna ilość umów ani czas, na jaki umowa została zawarta. Z kolei ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowi, że wojewoda – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego – odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę (art. 37 ust. 3 ustawy). Przepis ten nawiązuje do umownego czasu trwania dzierżawy nieruchomości, który ma wynosić co najmniej 10 lat. Nie wspomina o faktycznym czasie trwania czy wykonywaniu dzierżawy.

Zawarcie umowy dzierżawy gruntów rolnych przez cudzoziemców upraszcza także możliwość nabycia ich własności. Nie jest bowiem wymagane uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, będących obywatelami państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej po upływie 7 albo 3 lat (zależnie od województwa, w którym położona jest nieruchomość) od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest zatem istotny umowny czas trwania dzierżawy. Może to być kontrakt zawarty zarówno na czas oznaczony, jak i nieoznaczony. Ważny jest okres prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach.

5. Czas trwania dzierżawy w wybranych obcych porządkach prawnych

Jeżeli chodzi o kraje Europy Zachodniej, to w większości z nich rozwiązania prawne dotyczące czasu trwania dzierżawy zapewniają ochronę trwałości dzierżawy. Mimo niewątpliwych, często istotnych, odrębności rozwiązania te dają się sprowadzić do dwóch podstawowych zasad:

Po pierwsze, umowy dzierżawy gruntów rolnych zawierane są na czas określony wyrażony w latach. Możliwość zawarcia umowy dzierżawy na czas nieoznaczony ulega wyłączeniu, jako stwarzająca podstawy do wypowiedzenia stosunku dzierżawy w dowolnym momencie, z zachowaniem jedynie okresu wypowiedzenia.

Po drugie, czas trwania stosunku dzierżawy gruntów rolnych nie powinien być krótszy od ustawowego minimum. W wypadku odmiennego postanowienia stron dzierżawę uważa się za zawartą na ustawowo określony czas minimalny²¹.

Poza tym w wielu ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej różnicuje się czas trwania dzierżawy z uwagi na przedmiot dzierżawy: minimalny czas trwania dzierżawy gospodarstwa rolnego jest dłuższy niż w przypadku pojedynczej działki gruntu rolnego. W niektórych państwach występują także dzierżawy długoterminowe oraz dożywotnie.

W Belgii wyróżnić można trzy rodzaje dzierżawy rolniczej: zwykłą, długoterminową oraz tzw. zawodową (*bail de carrière*). Czas trwania pierwszej z nich ustalany jest przez strony umowy z zastrzeżeniem, że musi on wynosić co najmniej 9 lat. Jeżeli uzgodniono okres krótszy, dzierżawa ulega z mocy prawa przedłużeniu do 9 lat. Dzierżawa długoterminowa zawierana jest na 18 lat i więcej²². Natomiast zawodowa – na okres do emerytury dzierżawcy (osiągnięcie 65 roku życia). Minimalny jej czas wynosi 27 lat²³ i jest uzależniony od wieku rolnika. Jeżeli zatem umowa zostanie podpisana przez producenta rolnego, 25-letniego, czas jej trwania wynosi 40 lat, natomiast dla 35-latką, umowny czas dzierżawy to 30 lat. Oznacza to, że producent rolny, który ma więcej niż 38 lat, nie jest już uprawniony do zawarcia umowy zawodowej. Może on zawrzeć umowę dzierżawy dłu-

²¹ Tak A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, s. 106-107.

²² Ibidem.

²³ Szerzej K. Theisinger, M. Heyerick, *Neues Landpachtrecht in Belgien*, „Agrarrecht” 1990, nr 11, s. 311.

goterminową²⁴. Wreszcie, są długoterminowe kontrakty, jak *recht van opstal* oraz *erfpacht*. Ta pierwsza zakłada, że rolnik ma prawo do własności niektórych budynków i upraw na działce należącej do osób trzecich. Takie prawo może zostać ustanowione na okres maksymalny 50 lat, a umowa musi być potwierdzona przez notariusza. *Erfpacht* jest podobne to *recht van opstal*, ale minimalny okres trwania wynosi 27 lat, a maksymalny – 99 lat. Te dwie ostatnie instytucje są bardziej podobne do polskiego użytkowania wieczystego niż dzierżawy²⁵.

Natomiast w Szwajcarii okres dzierżawy gospodarstwa rolnego wynosi 9 lat, w przypadku dzierżawy poszczególnych działek gruntu – 6 lat²⁶, w Hiszpanii – 5 lat. Minimalny czas trwania dzierżawy we Włoszech to 15 lat. Wyjątkiem są małe parcele i dzierżawa terenów górskich, przeznaczonych na pastwiska – 6 lat (stanowi o tym ustawa 203/1982 w art. 1 i art. 22). Maksymalny czas trwania umowy wynosi z reguły 30 lat (art. 1573 włoskiego kodeksu cywilnego). Wyjątkiem jest dzierżawa przekazana na zalesienie gruntów. W takiej sytuacji umowa dzierżawy może wynosić aż 99 lat (art. 1629 k.c.)²⁷.

We Francji minimalny czas trwania dzierżawy gruntów rolnych określony został na 9 lat²⁸. Występuje tam także instytucja tzw. dzierżawy długoterminowej trwającej 18 lat. Ponadto ustawodawca francuski, podejmując działania w kierunku stabilizacji pozycji dzierżawcy i łączenia jego uprawnień socjalnych z okresem trwania dzierżawy, wprowadził w 1980 r. nową formę dzierżawy długoterminowej. Charakteryzuje się ona tym, że zawierana jest na więcej niż 25 lat i kończy się dopiero z przejściem dzierżawcy na emeryturę²⁹. Z kolei w Holandii minimalny okres trwania dzierżawy gospodarstwa rolnego określono na 12 lat, a dla gruntu nie-

²⁴ P. Ciaian et al., *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Brussels 2012, <http://www.ceps.be/book/rental-market-regulations-agricultural-land-eu-member-states-andcandidate-countries>. (dostęp: 26.11.2014).

²⁵ Ibidem.

²⁶ Zob. zwłaszcza J. Lukanow, *Pachtdauer und Pächterschutz in den europäischen Ländern*, „Agrarrecht” 1974, nr 9, s. 71-72. Zob. też A. Suchoń, *Dzierżawa gruntów rolnych w obcych systemach prawnych – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu – Seria Ekonomia”, t. CCCLXXVII, (5), 2006, s. 206-207.

²⁷ Szerzej zob. L. Costato, *Corso di diritto agrario*, Milano 2011, s. 305; L. Russo, *La disciplina dell'affitto*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook-Basile (red.), *Trattato di diritto agrario*, Utet, Milano 2011, s. 41-43.

²⁸ Art. L 411-5 kodeksu rolnego, szerzej zob. Ch. Scholz, *Die Landpacht in Frankreich*, „Agrarrecht” 1997, nr 4, s. 115.

²⁹ Zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, s. 107-108.

zabudowanego – 6 lat³⁰. Zawarcie dzierżawy rolniczej na krótszy okres jest możliwe jedynie po uzyskaniu zgody Izby Ziemskiej. Strony mogą wystąpić o taką zgodę przed zawarciem umowy, składając odpowiednio uzasadniony wniosek, albo równocześnie z przesyłaną do zatwierdzenia umową. W tym drugim przypadku istnieje jednak ryzyko, że Izba Ziemska podczas procesu zatwierdzania kontraktu dojdzie do wniosku, że nie zachodzą szczególne okoliczności uprawniające do skrócenia minimalnego ustawowego okresu trwania dzierżawy i w konsekwencji zmieni postanowienia umowy w tej kwestii. Szczególne okoliczności zachodzą, gdy np. wydzierżawiający lub jego dzieci planują wykorzystanie przedmiotu dzierżawy w przyszłości.

Jeśli Izba Ziemska zatwierdzi ustalony przez strony krótszy niż minimalny ustawowy czas trwania dzierżawy rolniczej, określony zostaje termin, do którego dzierżawca musi złożyć podanie o ewentualne przedłużenie dzierżawy, chyba że umowa jest zawarta na okres 1 roku. W takim przypadku prawo do przedłużania dzierżawy może nie zostać udzielone. Ponadto instytucje publiczne mogą zwrócić się z wnioskiem do Izby Ziemskiej o wyrażenie zgody na krótszy niż minimalny ustawowy okres dzierżawy, jeżeli jest to spowodowane specyficznym charakterem planowanej działalności³¹.

Wyjątkiem wśród ustawodawstw Europy Zachodniej w zakresie prawnych gwarancji ochrony czasu trwania dzierżawy gruntów rolnych są przede wszystkim systemy prawne Niemiec oraz Wielkiej Brytanii. Prawo niemieckie nie przewiduje minimalnego czasu trwania dzierżawy. Umowa dzierżawy rolniczej może być zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony³². Również w Wielkiej Brytanii strony mają swobodę w ustaleniu czasu trwania dzierża-

³⁰ Zob. art. 325, księga 7 holenderskiego kodeksu cywilnego w: Ch. Warendorf, R. Thomas, I. Curry-Sumner, *The Civil Code of the Netherlands*, Austin-Boston-Chicago-New York, The Netherlands, 2009, s. 790 i n.; Art. 12 ustawy z 23 stycznia 1958 r. (Pachtwet), „Staatsblad” 1958, nr 37; S. Hartkamp et al., *Contract Law in the Netherlands*, 2011, <https://books.google.pl/books?id=tGDtJamtq2cC&pg=PA222&lpg=PA222&dq=Netherlands,+agricultre+lease&source=bl&ots=G071zsU-Xi&sig=XubwXmfimBZ0ynwM5npn581ajJ4g&hl=pl&sa=X&ei=srC6V0mkFcqxUaHbglA&ved=0CDYQ6AEwAg#v=onepage&q=Netherlands%2C%20agriculture%20lease&f=false>.

³¹ Zob. szerzej Federatie Particulier Grondbezit, *De Praktijk van de Pachtwet*, Zeist 2000, s. 3-4.

³² Zob. G. Turner, K. Werner, *Agrarrecht*, Ulmer 1998, s. 71; W. Winkler, *Entwicklung und Handhabung des deutschen Landpachtrechts und dessen Zukunft in der EU*, w: *Aktuelle Aspekte der Landpacht, Verträge der HLBS – Sachverständigen – Fachtagung von 13 bis 14 November 1996 in Göttingen*, Sankt Augustin 1997, s. 22-23.

wy rolniczej (*farm business tenancy*³³). W świetle *Agricultural Tenancies Act* z 1995 r.³⁴ dopuszczalne jest zawarcie umowy długoterminowej albo umowy rocznej, która ulega przedłużeniu na następne okresy roczne.

Jeżeli chodzi o ustawodawstwo austriackie, to przepisy ogólne o dzierżawie zawarte w ABGB przewidują także możliwość zawierania umów dzierżawy na czas oznaczony i nieoznaczony. Natomiast ustawa z 26 listopada 1969 r. *Landpachtgesetz* w odniesieniu do dzierżawy rolniczej przewiduje następujące zasady określania czasu jej trwania. Na co najmniej 15 lat powinna być zawarta umowa dzierżawy gospodarstwa rolnego, w którym w przeważającej części prowadzona jest działalność w zakresie ogrodnictwa, uprawy winorośli, sadownictwa albo po zawarciu umowy dzierżawy taka działalność będzie w nim prowadzona. Co najmniej 10 lat powinien wynosić czas trwania dzierżawy gospodarstwa rolnego, w którym prowadzona jest działalność w zakresie innym niż wyżej wymienione, oraz dzierżawa pojedynczej działki wykorzystywanej w zakresie ogrodnictwa, uprawy winorośli, sadownictwa albo jeżeli po zawarciu umowy będzie wykorzystywana w przeważającej części w ten sposób. W innych zaś przypadkach dzierżawy rolniczej umowa powinna być zawarta na co najmniej 5 lat³⁵.

Warto także nawiązać do dzierżawy w byłych państwach socjalistycznych. W Bułgarii na przykład funkcjonują dwa rodzaje dzierżawy. Minimalny czas trwania tej pierwszej zwanej *arenda* wynosi 4 lata, jednak ten termin może zostać przedłużony aż do 50 lat. Kontrakty te muszą być poświadczone przez notariusza i zarejestrowane przez Komisję działek. Co więcej, w przypadku sprzedaży nieruchomości dzierżawca ma prawo pierwszeństwa do nabycia dzierżawionych gruntów. Drugi typ dzierżawy zwany *naem* jest stosowany głównie do krótkoterminowego korzystania z gruntów rolnych. Zawierane są z reguły na rok, nie są poświadczone notarialnie i nie podlegają rejestracji³⁶.

³³ Więcej na temat dzierżawy gruntów rolnych w Wielkiej Brytanii zob. I. Hartel, *Liberalisierung des englischen Landpachtrechtes*, „Agrarrecht” 1996, nr 10, s. 314-316; I. Whitehead, N. Millard, A. Errington, *The Role of the Farm Business Tenancy in Agricultural Restructuring in England and Wales*, 2003, opracowanie dostępne na: <http://www.abdn.ac.uk/arkleton/aes2003/docs/papers/whitehead.doc>.

³⁴ Szerzej zob. *Halsbury's Statutes of England and Wales*, t. 1, London 1998, s. 917-1010.

³⁵ Zob. szerzej Ch. Stollmayer, *Landpachtrecht*, w: R. Norer, *Handbuch des Agrarrechts*, Wien 2005, s. 519-520.

³⁶ P. Ciaian et al., *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Brussels 2012, http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor_Markets_15.pdf (dostęp: 26.11.2014).

6. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków. Na tle regulacji zachodnioeuropejskich widoczne jest znikome zainteresowanie naszego ustawodawcy zagadnieniem czasu trwania dzierżawy w Kodeksie cywilnym. Rozwiązania polskie w tym zakresie są najbardziej zbliżone do ustawodawstwa niemieckiego. Zarówno w świetle Kodeksu cywilnego, jak i BGB dzierżawy gruntów rolnych mogą być zawierane na czas określony albo nieokreślony, a te zawarte na okres dłuższy niż lat 30 mogą być po upływie tego okresu wypowiedziane z zachowaniem terminów wypowiedzenia. BGB wyłącza stosowanie wymienionej zasady w odniesieniu do kontraktów zawartych na czas życia dzierżawy albo wydzierżawiającego³⁷.

Jeżeli chodzi o krajowe regulacje prawne, to problemy interpretacyjne dotyczą czasu trwania dzierżawy i odnoszą się np. do dzierżawy z Zasobu WRSP. Chodzi o ustalenie, czy kontrakty mogą być zawierane tylko na czas oznaczony, czy także na nieoznaczony. Umowa na czas oznaczony zapewnia posiadaczowi zależnemu większą stabilizację w zakresie władania gruntami i prowadzonej działalności. Dlatego pozytywnie ocenić należy praktykę ANR, która zawiera takie umowy. Jednocześnie ustawa z 19 października 1991 r. nie wskazuje na minimalny okres trwania dzierżawy. Przez wiele lat instytucja ta z reguły zawierała umowy na 10 lat. Obecnie są to okresy krótsze. Natomiast przyznanie dzierżawcy nieruchomości z Zasobu WRSP prawa pierwszeństwa nabycia po trzech latach trwania dzierżawy wydaje się rozwiązaniem korzystnym.

Jeżeli chodzi o dzierżawę od jednostek samorządu terytorialnego, to z uwagi na możliwość zawierania umów dzierżawy do 3 lat bez trybu przetargowego często zawierane są kontrakty właśnie na krótkie roczne czy dwuletnie terminy. Nie zapewnia to dzierżawcy stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej.

Przeprowadzona analiza wykazała, że czas trwania dzierżawy jest istotny dla wywołania określonych skutków prawnych, a problematyka ta uregulowana została w wielu aktach prawnych. Wynika z nich, że umowy

³⁷ Zgodnie bowiem z § 594b BGB zasada przewidująca możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy rolniczej z zachowaniem odpowiednich terminów zawartej na więcej niż 30 lat po 30 latach jej trwania nie dotyczy dzierżawy zawartej na czas życia dzierżawcy albo wydzierżawiającego. W niemieckiej doktrynie występują opinie, że wyłączenie to odnosi się także do umów dzierżawy rolniczej zawieranych na okres aktywności zawodowej dzierżawcy. Zob. W. Weidenkaff, w: *Palandt Bürgerliches Gesetzbuch*, Band 7, München 2004, s. 851.

zawierane na czas oznaczony z reguły na 3, 5 albo 10 lat dają dzierżawcy dużo większą stabilizację i możliwości rozwoju prowadzonej działalności. Chodzi nie tylko o nabycie przedmiotu dzierżawy, ale i uzyskanie dodatkowych dotacji związanych z prowadzonym gospodarstwem rolnym. Niemniej problemy interpretacji odnoszą się do relacji czasu trwania dzierżawy i ilości umów dzierżawy. Chodzi o prawo pierwokupu i 30 lat jako maksymalny okres, na jaki może być zawarta dzierżawa na czas oznaczony.

Ochronie stabilizacji dzierżawy gruntów rolnych służy przede wszystkim zapewnienie ustawowego minimalnego czasu, na który jest ona zawierana. Ustalony przez obie strony krótszy okres jej trwania ulega wówczas z mocy prawa przedłużeniu do takiego ustawowego terminu³⁸. W naszym prawodawstwie widoczny jest brak takiej instytucji. Kodeks cywilny daje stronom pełną swobodę w zakresie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych na krótki okres albo na czas nieoznaczony. Takie dzierżawy są mało stabilne, nie zachęcają dzierżawców do czynienia nakładów, planowania i prowadzenia racjonalnej gospodarki, co jest oczywiście niekorzystne również z punktu widzenia zachowania zdolności produkcyjnej dzierżawionych gruntów rolnych. Im dłuższy okres dzierżawy, tym większa stabilizacja gwarantowana stronom, a także pewność co do przysługujących im praw i obowiązków. Dlatego z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz możliwość otrzymania przez rolników środków finansowych z budżetu unijnego szczególnie istotne jest zawieranie dzierżawy na długie okresy. Często bowiem wymogiem uzyskania pomocy jest przedstawienie długoterminowej umowy dzierżawy gruntów rolnych. Co prawda przepisy Kodeksu cywilnego pozwalają stronom na zawieranie takich kontraktów, ale nie zawsze wydzierżawiający właściciel jest zainteresowany ich zawieraniem.

Dla zapewnienia stabilizacji w zakresie władania gruntami i prowadzonej działalności niekorzystne jest określenie w Kodeksie cywilnym 30 lat jako maksymalnego okresu, na jaki może być zawarta umowa dzierżawy na czas oznaczony. Po jego upływie dzierżawę poczytuje się za zawartą na czas nieoznaczony. Zasada ta odnosi się również do dzierżawy gruntów rolnych zawartej na czas życia dzierżawcy czy wydzierżawiającego. Widoczny jest zatem brak przepisu, który wyłączałby zastosowanie zasady określonej w art. 695 k.c. w odniesieniu do dzierżaw zawartych na czas życia strony umowy dzierżawy³⁹.

³⁸ Zob. szerzej A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, s. 106.

³⁹ Zob. szerzej A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Wyd. Iuris, Warszawa-Poznań 2006, s. 259 i n.

W Kodeksie cywilnym brakuje również dzierżawy gruntów rolnych tzw. zawodowej, zawieranej na czas aktywności zawodowej dzierżawcy i kończącej się dopiero z jego przejściem na emeryturę. Nie występuje tam również zróżnicowanie czasu trwania dzierżawy z uwagi na jej przedmiot. Niewątpliwie ze względów społeczno-gospodarczych czas trwania dzierżawy gospodarstwa rolnego powinien być dłuższy niż w przypadku działki gruntu rolnego.

Należy również zastanowić się nad instytucją minimalnego czasu trwania dzierżawy gruntów rolnych. Jak zostało podkreślone w trakcie rozważań, jednym z podstawowych instrumentów ochrony trwałości stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych jest właśnie ustawowe określenie minimalnego czasu trwania dzierżawy rolniczej. Wprowadzenie regulacji określającej, że minimalny czas trwania dzierżawy rolniczej wynosiłby 5 lat⁴⁰, a umowy zawarte na okres krótszy ulegałyby przedłużeniu do ustawowego minimalnego czasu trwania, niewątpliwie byłoby korzystne z punktu widzenia prowadzenia stabilnej działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych. Z drugiej jednak strony takie określenie czasu trwania dzierżawy rolniczej oraz zakaz zawierania umów dzierżawy na czas nieokreślony mogłyby zniechęcać wydzierżawiających do oddawania gruntów rolnych w dzierżawę. Zwrócić trzeba bowiem uwagę na to, że nie zawsze są oni zainteresowani oddawaniem gruntów rolnych w dzierżawę na czas oznaczony, a tym bardziej na dłuższe okresy, a to chociażby z powodu planowanego osobistego ich wykorzystywania w przyszłości.

Dlatego należałoby rozpowszechnić instytucję dzierżawy gruntów rolnych zawieranej co prawda na czas oznaczony, ale dopuszczającej możliwość wypowiedzenia w wypadkach określonych w umowie⁴¹. W takiej sytuacji strony, zawierając umowę dzierżawy rolniczej, mogłyby do kontraktu wprowadzić zastrzeżenie o możliwości przedwczesnego wypowiedzenia dzierżawy w razie zajścia określonej przyczyny. Strony mogłyby określić również w kontrakcie okres wypowiedzenia, uzależniając go od rodzaju prowadzonej przez dzierżawcę działalności rolniczej.

Aby nie zniechęcać wydzierżawiających do zawierania umowy dzierżawy, możliwe jest także wprowadzenie regulacji określającej, że co

⁴⁰ Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że ustalenie minimalnego czasu trwania dzierżawy powinno być powiązane z zasadami przyznawania środków finansowych z budżetu unijnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

⁴¹ Dzierżawa gruntów rolnych zawierana na czas oznaczony, ale dopuszczająca możliwość wypowiedzenia w przypadkach określonych w umowie (art. 673 § 3 w zw. z art. 694 k.c.), nie jest obecnie popularna w stosunkach wiejskich.

prawda umowy dzierżawy zawarte na czas krótszy niż 5 lat albo na czas nieoznaczony uważane są za zawarte na okres 5 lat, ale wydzierżawiający może je wypowiedzieć z zachowaniem rocznego terminu wypowiedzenia, w przypadku gdy on sam albo jego krewni zamierzają osobiście prowadzić działalność na wydzierżawionym gruncie rolnym. Zasadne również wydaje się wysunięcie postulatu dokonania podziału dzierżawy na krótko- i długoterminową⁴² oraz zróżnicowanie czasu trwania dzierżawy z uwagi na jej przedmiot.

DURATION OF A LEASE UNDER POLISH LAW AND SELECTED LAWS OF OTHER EUROPEAN STATES

S u m m a r y

The aim of this article is to identify legal problems that arise from the term of a land lease. Certain solutions are proposed, also regarding the question whether the principles according to which a lease duration is actually determined to ensure the holder (tenant) stability necessary to manage the rented land and carry out business efficiently.

It is concluded that in comparison to other European countries, when it comes to the regulation of a lease in the civil code in Poland, there is little interest on the part of either party in the duration of a lease. Both parties to a lease contract are granted freedom to decide upon a short or unspecified term of lease, to the effect that the concluded contracts do not secure any stability of the lease and fail to encourage tenants to make investments, or to consider long-term plans and conducting some rational management of land. Hence the authoress' *de lege ferenda* conclusions proposing certain necessary amendments to the existing regulation.

LA PROBLEMATICA DELLA DURATA DI LOCAZIONE NEL DIRITTO POLACCO E IN ALCUNI PAESI SCELTI DELL'EUROPA OCCIDENTALE

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo era di identificare i problemi giuridici relativi alla determinazione della durata di locazione e di tentare di risolverli, ma anche di rispondere alla domanda se le regole relative alla determinazione di questo tempo garantiscano al possessore dipendente la stabilizzazione in termini di diritto del godimento dei terreni e di svolgimento di un'attività economica.

⁴² Zob. art. 19 projektu ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw. Zob. też A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (proponycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: W. Ziętara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999, s. 195.

In conclusione, l'autrice ha affermato che sullo sfondo delle regolazioni dell'Europa occidentale si può osservare uno scarso interesse del legislatore nazionale per quanto riguarda la durata di locazione nel codice civile. Questo atto giuridico dà alle parti piena libertà in materia di stipulazione dei contratti di locazione dei terreni agricoli per un breve periodo o per un periodo indeterminato. I contratti in questione sono poco stabili, non incoraggiano i locatori a impiegare risorse, progettare e svolgere una razionale attività economica. Pertanto, l'autrice ha formulato le conclusioni de lege ferenda volte a configurare diversamente la durata di locazione.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Rainer Seimetz, *Das Prinzip „Cassis-de-Dijon“ und seine Ausnahmen im Recht der Schweiz – Fortschritt oder Hindernis auf dem weiteren Weg der wirtschaftlichen und rechtlichen Teilhabe der Schweiz am EU-Binnenmarkt am Beispiel der Ausnahmeregelung für Lebensmittel? (1)* (Zasada „Cassis-de-Dijon“ i jej wyjątki w prawie Szwajcarii – postęp czy przeszkoda w procesie gospodarczego i prawnego udziału Szwajcarii w rynku wewnętrznym UE na przykładzie unormowania wyjątków co do żywności?), AUR 2014, nr 10, s. 367-375.

Przedmiotem analizy jest kwestia realizacji zasady wynikającej ze sprawy *Cassis-de-Dijon* we wzajemnych stosunkach gospodarczych pomiędzy Szwajcarią i UE. Rainer Seimetz wskazuje, że zawilość zagadnienia polega na tym, że Szwajcaria nie jest członkiem UE, a jej relacje z Unią regulowane są skomplikowanym systemem porozumień. Zasada *Cassis-de-Dijon* została jednak wprowadzona do szwajcarskiego porządku prawnego ustawą federalną, pomimo braku odpowiedniej umowy z UE. We wnioskach Autor podkreśla, że wprowadzenie tej zasady do prawa Szwajcarii miało w zamyśle ustawodawcy pobudzić konkurencję na szwajcarskim rynku wewnętrznym. Jednakże zdaniem Seimetz unormowanie szwajcarskie budzi wątpliwości, odbiega od zasad obowiązujących w UE. Przewiduje ono bowiem nadal postępowanie o wydanie zezwolenia na wprowadzenie żywności na rynek szwajcarski.

Ulrich Hampicke, *Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft aus ökonomischer Perspektive* (Zachowanie zasobów naturalnych w rolnictwie z punktu widzenia ekologii), AUR 2014, nr 10, s. 361-367.

Artykuł jest poświęcony działaniom służącym zachowaniu zasobów naturalnych w rolnictwie. Na wstępie Autor wskazał, że pojęcie zachowania, zapewnienia zasobów naturalnych w gospodarce leśnej sprowadzało się pierwotnie do konsekwentnego zalesiania obszarów wykarczowanych w ramach gospodarowania lasem. W ten sposób zdołano

już w przeszłości zapewnić odtwarzanie zasobów leśnych. Jednak, począwszy od lat osiemdziesiątych, pojęcie zachowania zasobów naturalnych w rolnictwie uległo poszerzeniu. Obecnie producent rolny jest zobowiązany do ochrony zasobów naturalnych w postaci gleby, wód i atmosfery. Nadto w realiach Europy Środkowej duże znaczenie przypada działaniom ochrony różnorodności biologicznej. Autor pokazuje, jak prawo producenta rolnego do korzystania z gruntu ulega ograniczeniom na skutek realizacji obowiązku ochrony środowiska. W końcowej części artykułu Hampicke formułuje postulaty dotyczące ukształtowania prawidłowej polityki ochrony zasobów naturalnych w rolnictwie, m.in. wprowadzenia jednoznacznej definicji prawa do korzystania przez producenta rolnego z zasobów naturalnych. Nadto także domaga się m.in. rozbudowania systemu bodźców ekonomicznych, nagradzających producentów rolnych przestrzegających obowiązków w zakresie ochrony zasobów naturalnych. Powinna temu towarzyszyć jednocześnie redukcja obciążania ich obowiązkami biurokratycznymi.

Petra Nüssle, Harald Wedemeyer, § 201 BauGB – *Landwirtschaftsbegriff im Wandel* (§ 201 BauGB – ewolucja pojęcia gospodarki rolnej), AUR 2014, nr 11, s. 424-430.

Przedmiotem artykułu jest pojęcie gospodarki rolnej na gruncie niemieckiego kodeksu budowlanego. Pojęcie to zostało wprowadzone do ustawy w 1960 r. Od tego czasu było ono przedmiotem licznych nowelizacji, które sprowadzały się do rozszerzenia jego zakresu. Samo znaczenie analizowanego pojęcia jest niezwykle istotne, gdyż niemieckie prawo budowlane przewiduje uprzywilejowanie producentów rolnych. Mogą oni uzyskać zezwolenia budowlane na obszarach zasadniczo nieprzewidzianych pod zabudowę. W podsumowaniu artykułu Autorzy wskazują, że dla przyszłego rozwoju niemieckiego rolnictwa kluczowe będzie stanowisko ustawodawcy, mianowicie, czy zapewni on podstawy prawne dalszej realizacji projektów budowlanych na rzecz rolnictwa. Takie inwestycje budzą obecnie poważny opór społeczny.

Opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

PPR Nr 2 (15) – 2014, 253-254
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.14

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”

Stefano Massini, *Introduzione alla disciplina di residui e contaminanti* (Wprowadzenie do problematyki pozostałości i zanieczyszczeń), DGAA 2014, nr 7-8, s. 649-659.

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule są zagadnienia pozostałości i zanieczyszczeń w żywności oraz wynikające z tego ryzyko dla zdrowia ludzi. Kryteriów

definicji pojęć pozostałości i zanieczyszczeń w żywności należy szukać w wielu aktach prawnych, np. rozporządzeniu nr 178/2002, rozporządzeniu nr 315/93, 1107/2009 oraz 396/2005 i różnych dyrektywach unijnych. Ustawodawca wskazuje górną maksymalną granicę pozostałości i zanieczyszczeń żywności i pasz, której producentom przekroczyć nie wolno, przy czym są one wskazane w aktach prawnych lub ustalane według dobrych praktyk produkcyjnych.

Problem pozostawiania w żywności pozostałości i zanieczyszczeń jest doniosły dla zapewnienia konsumentom rzetelnej informacji o produkcie oraz swobody przepływu towarów. Przykładem nieprawidłowości był przypadek marmolady oznaczonej jako „naturalnie czysta”, rozpoznawany przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-466/98, podczas gdy produkt zanieczyszczony był pozostałościami metali ciężkich. Autor zauważa, że ustawodawca nie bierze pod uwagę zerowego poziomu ryzyka zanieczyszczeń i pozostałości w żywności. Jednakże zanieczyszczenia chemiczne (np. pozostałości środków leczenia weterynaryjnego), biologiczne (np. salmonella) wymagają w sytuacji zagrożenia bezpośrednich rozwiązań pozwalających natychmiast poinformować o nich konsumentów.

Mario Gorlani, *L'inquadrato costituzionale dell'annunciata disciplina del suolo agricolo quale bene comune* (Miejsce dyscypliny gruntu rolnego jako dobra wspólnego w porządku konstytucyjnym), DGAA 2014, nr 7-8, s. 660-676.

Artykuł dotyczy ważnej z punktu widzenia Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityki krajów członkowskich UE problematyki ochrony prawnej gruntów rolnych jako dobra wspólnego w świetle Konstytucji Włoch (art. 9 i 44) oraz wybranych aktów prawa włoskiego. Autor analizuje rządowy projekt ustawy „A.C. 2039” z 2013 r., który określa podstawowe zasady waloryzacji i ochrony gruntów, ze szczególnym uwzględnieniem gruntów rolnych w celu promocji i ochrony działalności rolniczej, krajobrazu i środowiska.

Zaniepokojenie Autora budzą używane w tym projekcie terminy. Chodzi o tzw. proces transformacji gruntów rolnych zwany potocznie „konsumpcją gruntów”. Projekt rządowej ustawy, zdaniem Gorlaniego, może przesądzić o zmianie podejścia do ochrony gruntów rolnych i sprawić, że oparta będzie ona na wazieniu różnych wartości. Projekt ustawy przedstawia bowiem obraz ochrony gruntów rolnych jako dobra wspólnego, z przewagą ich funkcji krajobrazowej, środowiskowej, żywnościowej, socjalnej. Na koniec Autor stwierdza, że osiągnięcie punktu „zero konsumpcji gruntów rolnych” w 2050 r. jest jak najbardziej możliwe, ponieważ tych gruntów już nie będzie, a więc cel zostanie osiągnięty, ale inną niż opisaną wyżej drogą.

Andrea Ferutti, *Agriturismo e contributo di costruzione: riflessioni sul tema* (Agroturystyka i wkład w jej budowanie – refleksje), DGAA 2014, nr 8-9, s. 863-867.

Od wielu lat orzecznictwo administracyjne zajmuje problematyka agroturystyki i dopuszczalności zwolnienia od opłat za pozwolenie na budowę dla celów agroturysty-

tycznych. Niepewność w tym zakresie zainicjowało orzeczenie Rady Sprawiedliwości Administracyjnej dla Regionu Sycylii z 18 kwietnia 2006 r. nr 159. Ponieważ weszła w życie regulacja prawna dotycząca agroturystyki, należało zadać pytanie, czy wnioski wspomnianego orzeczenia mogły nadal pozostawać aktualne. W szczególności wedle rozstrzygnięcia Sądu Kasacyjnego, Sekcji III z 13 kwietnia 2007 r. nr 8851, zaliczenie agroturystyki do działalności rolniczej zostało podporządkowane warunkowi wykorzystania gospodarstwa rolnego do agroturystyki, przy czym istotne jest, by agroturystyka była działalnością komplementarną względem działalności takiej, jak uprawa ziemi, hodowla zwierząt, jako podstawowej.

Na koniec Autor potwierdza, że w świetle włoskiej ustawy nr 96/2006 wyłączenie spod obowiązku opłat za pozwolenie na budowę w zakresie lokali wykorzystywanych w agroturystyce jest dopuszczalne.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PPR Nr 2 (15) – 2014, 254-256
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.15

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Germán de Castro Vítors, *Notas y reflexiones de actualidad acerca de una faceta del desarrollo territorial sostenible* (Aktualne uwagi i refleksje na temat zasady zrównoważonego rozwoju terytorialnego), RDAA 2013, nr 63, s. 49-92.

23 listopada 2007 r. Rada Ministrów uchwaliła Strategię Zrównoważonego Rozwoju, mającą na celu dostosowanie ochrony środowiska i zarządzania obszarami miejskimi i wiejskimi do wytycznych Unii Europejskiej. Zdaniem Autora, mimo pozytywnie rokujących założeń, strategia nie została wcielona w życie i obecnie konieczne jest szukanie nowych rozwiązań, które umożliwiłyby wprowadzenie gruntownych zmian na Półwyspie Iberyjskim. Autor przekonuje, że bez opracowania kompleksowej strategii pozwalającej zrównać szansę obszarów wiejskich z obecnie znacznie bardziej konkurencyjnymi obszarami miejskimi nie jest możliwe wprowadzenie w życie w Hiszpanii zasady zrównoważonego rozwoju terytorialnego. De Castro Vítors upatruje szansę na zmianę sytuacji w zachęceniu młodego pokolenia do pracy przy produkcji rolnej, przez chociażby zastosowanie systemu preferencyjnych ulg dla młodych rolników. Należałoby także poprawić sytuację kobiet pracujących w gospodarstwach rolnych – tzn. formalnie ustanowić je współwłaścicielkami gospodarstw rolnych, co umożliwiłoby obecnie najnowsze ustawodawstwo.

Esther Muñiz Espada, *La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial urbanismo y espacio rural* (Konieczność pilnego uregulowania kwestii spójności terytorialnej, urbanistyki i przestrzeni wiejskiej), RDDA 2013, nr 63, s. 93-140.

W związku z niepowodzeniem realizacji strategii zrównoważonego rozwoju terytorialnego w Hiszpanii zaszła konieczność uregulowania sytuacji prawnej obszarów wiejskich oraz miejskich tak, aby ich rozwój przebiegał w sposób harmonijny i możliwie jak najbardziej równomierny. Zgodnie z danymi pochodzącymi z 2011 r., opublikowanymi przez Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Ochrony Środowiska w latach 2000-2010 w Hiszpanii rozwijały się gospodarczo głównie obszary miejskie, zwłaszcza Wspólnoty Autonomicznej Kastylia i La Manchy. Obszary wiejskie pozostają zacofane zarówno pod względem dostępnych środków, jak i technologicznym. Konieczne jest zatem zachęcenie ludności do migracji z terenów miejskich na wiejskie, celem dalszego rozwoju tych ostatnich. Zdaniem Autorki należy opracować rządowy system wspierania rolnictwa przez stworzenie dopłat lub subwencji dla rolników rozpoczynających działalność.

Możliwość uzyskania wsparcia nie powinno się odbierać gospodarstwom funkcjonującym na rynku od dłuższego czasu oraz małym przedsiębiorcom rolnym. Niezbędne wydaje się także dalsze wyrównywanie sytuacji kobiet i mężczyzn w rolnictwie, ponieważ kobiety do tej pory nie posiadały żadnych praw związanych z własnością gospodarstwa. Wprowadzenie w życie instytucji współwłasności gospodarstwa rolnego małżonków może spowodować znacznie większy ich udział w tym sektorze gospodarki hiszpańskiej. Zdaniem Autorki bez wprowadzenia kluczowych reform, dotyczących zwłaszcza rozwoju obszarów wiejskich, sytuacja w Hiszpanii w najbliższym czasie nie ulegnie zmianie.

Ana María Pérez Vallejo, *La titularidad compartida de las explotaciones agrarias: un análisis desde la perspectiva de género* (Współwłasność gospodarstw rolnych: analiza z perspektywy płci), RDAA 2013, nr 63, s. 141-176.

Ustawa nr 19/1995 z 4 lipca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań. Bardzo restrykcyjne warunki udzielenia subwencji dla rolników okazały się dla większości z nich nie do spełnienia. W rezultacie beneficjentami środków przyznanych na podstawie ustawy okazała się grupa mniejsza niż 5 procent ludności pracującej przy produkcji rolnej. W związku ze znacznie zwiększającą się migracją ludności ze wsi do miast konieczne stało się wprowadzenie nowych rozwiązań celem zahamowania tej tendencji. Szansę na zmianę zaistniałej sytuacji stanowi wprowadzenie instytucji współwłasności gospodarstwa rolnego, co w praktyce doprowadzić ma do zrównania szans mężczyzn i kobiet w rolnictwie oraz przyczynić się do większego niż do tej pory ich uczestnictwa przy produkcji rolnej.

Opracowanie: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

PPR Nr 2 (15) – 2014, 256-257
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.16

„Revue de Droit Rural”

Claire Etrillard, *L'agriculteur, acteur de la politique environnementale: le cas de l'épandage des boues d'épuration* (Rolnik, aktor polityki ochrony środowiska: kwestia rolniczego wykorzystywania osadów ściekowych), RDR 2014, nr 422, s. 11-15.

Autorka zwraca uwagę na problem zagospodarowania osadów ściekowych. Podnosi, że Francja, na wzór licznych państw europejskich, stworzyła odpowiednią infrastrukturę w celu oczyszczenia zużytej wody. Woda taka jest w pierwszej kolejności odkażana w oczyszczalni ścieków, a następnie jest przywracana do obiegu w środowisku naturalnym. Jednakże proces odkażania ścieków w oczyszczalni wiąże się nieodzownie z wytworzeniem osadów ściekowych, które same w sobie zawierają szkodliwe zanieczyszczenia. Zdaniem Autorki, wyeliminowanie albo chociażby odpowiednie zagospodarowanie osadów ściekowych stanowi dzisiaj istotny problem związany z ochroną środowiska naturalnego. W części pierwszej artykułu Autorka porusza kwestie związane ze statusem prawnym osadów ściekowych, natomiast w drugiej przyporządkowuje poruszaną problematykę do odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie. W uwagach końcowych zaś stwierdza, że należy przede wszystkim skupić się na ograniczeniu zużywania takich substancji, jak ołów, kadm i innych podobnych, które w sposób znaczący negatywnie wpływają na środowisko, powodując w konsekwencji jego degradację.

Yves Petit, *18 novembre 2010 – 20 décembre 2013: l'itinéraire au long cours de la réforme de la politique agricole commune [PAC] 2014-2020* (18 listopada 2010 – 20 grudnia 2013: przebieg reformy Wspólnej Polityki Rolnej [WPR] w perspektywie 2014-2020), RDR 2014, nr 423, s. 11-16.

W artykule postawiono pytanie, czy obecnie, a więc po licznych reformach, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (WPR) jest w dalszym ciągu tym samym narzędziem, które zostało stworzone w 1962 r. Po reformach z lat 1992, 1999, 2003 i 2008 WPR zaplanowana na lata 2014-2020 opiera się bowiem na czterech podstawowych założeniach, są to: dopłaty bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich, wspólna organizacja rynków rolnych oraz stanowienie przepisów horyzontalnych odnoszących się do jej finansowania. Zdaniem Autora WPR nie jest już jedynie polityką sektorową, ale stała się polityką, na której realizację wpływają różne grupy interesów. W teorii WPR powinna oczywiście zmierzać w kierunku realizacji celów zapisanych w art. 39 TfUE, tym bardziej że opiera się ona na solidnym i stabilnym systemie finansowania. Jednakże zdaniem Autora jest mało prawdopodobne, że WPR osiągnie w nowej perspektywie finansowej wszystkie założone cele. Jest to spowodowane m.in. coraz silniejszym zaangażowaniem Unii Europejskiej w rozwiązywanie globalnych problemów ekologicznych. Takie postępowanie Unii, choć konieczne i bardzo pozytywne, prowadzi zdaniem Autora do nieuchronnego osłabienia spójności WPR.

Daniel Gadbin, *L'«OCM unique»: le déclin de la régulation publique des marchés* (Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków: schyłek publicznej regulacji rynków), RDR 2014, nr 423, s. 17-22.

Artykuł dotyczy rozporządzenia nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013 r., ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych. Rozporządzenie to wzbudzało i nadal wzbudza ożywioną dyskusję w doktrynie prawa rolnego. W kontekście planowanego wygaszania interwencji ukierunkowanych na zmniejszenie potencjału produkcyjnego oraz usuwania programów pomocowych dla rynków rozporządzenie to proponuje środki przejściowe w celu wzmocnienia bezpieczeństwa wspólnej organizacji rynków produktów rolnych. Zatem klauzule szczególnych okoliczności umożliwią podtrzymywanie systemów pomocowych, które są w danych okolicznościach najbardziej korzystne i pozwalają na skuteczne przewyciężanie kryzysu. Autor analizuje szczegółowo powyższe rozporządzenie w trzech płaszczyznach. Najpierw bada przepisy rozporządzenia na poziomie prawnym, później instytucjonalnym, a na końcu na poziomie ekonomicznym, a nawet szerzej – gospodarczym. W artykule znajdują się również konkretne przykłady stosowania w praktyce różnych środków przejściowych, mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

Daniel Gadbin, *L'«OCM unique»: l'organisation économique des professions en première ligne* (Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków: w szczególności organizacja gospodarcza zawodów), RDR 2014, nr 423, s. 23-28.

Autor zwraca uwagę na to, że w świetle nowych regulacji dotyczących wspólnej organizacji rynków rolnych trudno jest przewidzieć rolę, jaką będą odgrywały poszczególne organizacje rolnicze, które w dużym stopniu zależeć będą od decyzji podejmowanych na szczeblu krajowym. Powszechnie wiadomo, że Francja jest kolebką różnych organizacji zrzeszających osoby zajmujące się produkcją rolną. Jednakże nowe regulacje prawne przyjęte w ramach Unii Europejskiej w sposób nieunikniony sprawią, że w swej działalności będą one zmuszone oscylować między promocją własnych produktów, zwiększeniem władzy producentów rolnych i poszukiwaniem regulacji, które będą mniej lub bardziej przychylnie nastawione wobec rynków rolnych. W pierwszej części artykułu podniesiono, że jednym z podstawowych warunków skutecznej pomocy publicznej dla osób zajmujących się produkcją rolną są przejrzyste warunki panujące na rynku, na który zamierza się wprowadzić określoną kategorię towarów. Z kolei w drugiej – poruszone zostały kwestie związane z zastosowaniem pomocy państwowej w celu zrównoważenia stosunków panujących pomiędzy producentami rolnymi a pośrednikami, wprowadzającymi towary na rynek.

Yves Petit, *Le règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune* (Rozporządzenie w sprawie horyzontalnych aspektów dotyczących finansowania, zarządzania i monitorowania Wspólnej Polityki Rolnej), RDR 2014, nr 424, s. 14-20.

W artykule podniesiono, że rozporządzenie w sprawie horyzontalnych aspektów dotyczących finansowania Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jest – zarówno od strony

formalnej, jak też materialnej – ważną częścią reformy tej polityki w latach 2014-2020. Autor podkreślił, że rozporządzenie to zawiera regulacje związane z zarządzaniem dwoma funduszami rolnymi. Ponadto formułuje ono ogólne reguły funkcjonowania WPR i określa sankcje przewidziane na wypadek nieszanowania przyjętej polityki oraz zbiorów środków dotyczących kontroli wydatków rolnych i przejrzystości finansowej. Autor w części pierwszej artykułu wyjaśnia, na jakich podstawach prawnych oparte jest finansowanie wydatków rolnych, w drugiej – w jaki sposób egzekwowane jest przestrzeganie ogólnych reguł dotyczących WPR. Natomiast w trzeciej części wskazuje na mechanizmy kontrolne, które mają zapewnić przejrzyste finansowanie wydatków związanych z rozwojem rolnictwa.

Daniele Bianchi, *Le PAC à la sauce de Lisbonne: le rôle des Institutions européennes et des États dans la gestion de la PAC après 2013* (Wspólna Polityka Rolna w Traktacie z Lizbony: rola instytucji europejskich i państw członkowskich w zarządzaniu WPR po roku 2013), RDR 2014, nr 424, s. 21-28.

Autor analizuje regulacje prawne związane z realizowaniem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Wskazuje, że od momentu zaliczenia problematyki objętej współpracą w ramach tej polityki do kategorii kompetencji dzielonych pomiędzy Unię Europejską i jej państwa członkowskie WPR pozostaje tak naprawdę polityką wspólną. Dostosowanie WPR do Traktatu z Lizbony jest owocem pracochłonnego, politycznego kompromisu, który dzisiaj przejawia się w nowym ujęciu zasady równowagi instytucjonalnej zarówno na szczeblu legislacyjnym, jak i wykonawczym. Zdaniem Autora Traktat z Lizbony wprowadził do systemu WPR trzy zasadnicze modyfikacje, które dotyczą najważniejszych sfer procesu decyzyjnego w rolnictwie. Autor analizuje po kolei wyżej przywołane modyfikacje. Po pierwsze zatem wskazuje, że choć WPR należy do kategorii kompetencji dzielonych pomiędzy Unię Europejską i jej państwa członkowskie, to w praktyce nie może być w tym przypadku mowy o prawdziwym podziale kompetencji. Następnie wskazuje na kwestie praktyczne związane z podejmowaniem decyzji w ramach WPR oraz przywołuje regulacje prawne związane z jej wykonywaniem. Na końcu Autor wskazuje natomiast na zjawisko wolnej konkurencji, jako jeden z najważniejszych czynników warunkujących sprawne prowadzenie polityki rolnej w ramach Unii Europejskiej.

Jean-Louis Chandellier, *Sociétés civiles agricoles et activités commerciales: aux limites de l'objet* (Rolnicze spółki cywilne i działalność handlowa: granice zjawiska), RDR 2014, nr 424, s. 41-47.

Artykuł zawiera rozważania dotyczące zakresu działalności prowadzonej przez spółki cywilne w dziedzinie rolnictwa. Zdaniem Autora ograniczone możliwości podejmowania działania w ramach spółki cywilnej nie zawsze idą w parze z korzyściami, jakie wspólnicy spółki odnoszą w związku z jej działalnością. Autor podnosi, że prawie dwie trzecie produkcji rolnej we Francji jest realizowane przez różnego rodzaju spółki, w tym przede wszystkim spółki cywilne. W artykule zaprezentowano zakres tego zjawiska oraz zdefiniowano podstawowe pojęcia z zakresu aktywności rolniczej. Zaprezentowano także kon-

sekwencje, jakie zarówno dla spółki, jak i jej współników mogą wynikać z faktu ewentualnego przekroczenia granic wyznaczonych przez prawo dla działania takiej spółki.

Claude Blumann, *L'écologisation de la politique agricole commune* (Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej), RDR 2014, nr 425, s. 24-32.

Autor artykułu analizuje wymiar środowiskowy nowej Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, który – jego zdaniem – zajmuje coraz ważniejsze miejsce zwłaszcza w ramach pierwszego, a nie drugiego filaru tej polityki. W ramach pierwszego filaru oprócz płatności podstawowych, które muszą spełniać określone wymagania środowiskowe, również płatność ekologiczna musi uwzględniać osiągnięcie celów założonych przez Unię Europejską w sprawach rolno-środowiskowych. W ramach drugiego filaru wszelka pomoc musi realizować, w ramach planów rozwoju obszarów wiejskich, także zadania związane ze zmianami klimatycznymi oraz ochroną różnorodności przyrodniczej. Autor artykułu zwraca uwagę na to, że pomimo wielu starań, niektóre postulaty polityki środowiskowej Unii Europejskiej nie zostały w pełni zrealizowane.

Jacques Foyer, *Sur la fin différée du salaire différé* (Odroczenie opóźnionego wynagrodzenia), RDR 2014, nr 426, s. 1-2.

Autor zwraca przede wszystkim uwagę na zmieniające się nieustannie relacje gospodarcze, ale również rodzinne w rodzinach rolniczych. Stawia również konkretne pytanie, czy w dzisiejszych czasach możliwe i dozwolone byłoby nieodpłatne wykonywanie pracy w rolnictwie przez dzieci, bez odpowiedniego ich wynagradzania przez rodziców. Rozważając tę problematykę, Autor przytacza stosowne orzecznictwo sądów francuskich w zakresie szeroko pojętych stosunków gospodarczych w rodzinach rolniczych, w tym również w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych. Analizuje przy tym konkretne wyroki sądowe zarówno na gruncie prawa materialnego, jak i proceduralnego.

Denis Roche, *Le tourisme rural, une activité en plein essor au contour social et fiscal complexe* (Agroturystyka – rozkwit działalności w aspekcie socjalnym i podatkowym), RDR 2014, nr 427, s. 9-12.

Celem artykułu jest zaprezentowanie zjawiska agroturystyki w złożonych uwarunkowaniach socjalnych i podatkowych. Autor wyróżnia dwa modele prowadzenia turystyki wiejskiej, a więc: działalność prowadzoną w ramach gospodarstwa rolnego oraz poza nim. Obie powyższe sytuacje zostały w prawie francuskim poddane odrębnym regulacjom prawnym. Autor podkreśla, że szczególnie doniosłe znaczenie mają dla podmiotów prowadzących taką działalność sprawy podatkowe. W tym zakresie wskazuje na różne możliwości opodatkowania działalności związanej ze świadczeniem usług agroturystycznych, w zależności od tego, czy jest to zajęcie dodatkowe, oprócz prowadzenia gospodarstwa rolnego i produkcji rolnej, czy też jest to działalność zbliżona do świadczenia usług hotelarskich.

Jean-Jacques Barbieri, *Agriculteur: profession réglementée* (Rolnik: zawód regulowany), RDR 2014, nr 427, s. 1-2.

Autor zwraca uwagę na ewolucję zawodu rolniczego na przestrzeni lat. Podkreśla, że współcześni rolnicy wykonują konkretną pracę, która, w trosce o wydajność ekonomiczną i dbałość o środowisko naturalne, wymaga kompetencji i zróżnicowania produkcji. Autor formułuje zatem tezę, że wraz z rozwojem rolnictwa wzrosły także obowiązki osób trudniących się tą działalnością. Obowiązki te regulowane są w zróżnicowanych aktach prawa krajowego na różnych jego poziomach. Ponadto Autor zwraca uwagę na to, że także prawo Unii Europejskiej w sposób kompleksowy definiuje i reguluje kwestie związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności rolniczej.

Opracowanie: ALEKSANDER GADKOWSKI

PPR Nr 2 (15) – 2014, 258-262
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.17

„Rivista di Diritto Agrario”

Irene Canfora, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali* (Informacje służące ochronie zdrowia oraz zgodność zawartości umów w prawie europejskim i regulacjach krajowych), RDA 2014, z. 2, s. 119-141.

Autorka wyróżnia informacje, które obowiązkowo muszą być umieszczane w oznakowaniu produktów, i wyodrębnia następujące ich kategorie: pierwsza dotyczy zdrowia konsumentów, druga – bezpiecznego użycia produktu, trzecia – cech żywieniowych produktów. Etykieta jest źródłem informacji dla konsumentów, które przesadzają o komercjalizacji produktów. Ustna forma informacji o produktach w przypadku żywności niezapakowanej rodzi kontrowersje, informacje takie mogą bowiem być przekazywane na zapytanie konsumenta, jednak należy rozważyć, czy możliwe jest sprawdzenie tych informacji. Autorka kończy rozważania pytaniem, czy istnieje granica obowiązku informowania konsumentów o produkcie spożywczym. Należy raczej elastycznie interpretować przepisy art. 12 rozporządzenia nr 1169/2011 stosownie do rodzaju relacji i podmiotów, które je nawiązują.

Alberto Germanò, Eva Rook-Basile, *Biotechnologia e sicurezza alimentare* (Biotechnologia i bezpieczeństwo żywności), RDA 2014, z. 2, s. 199-246.

Autorzy podejmują temat wykorzystania organizmów genetycznie modyfikowanych w produkcji żywności. Obywatele Unii Europejskiej wyrażają obawy względem materii produktów genetycznie modyfikowanych. Wyrazem tego są w szczególności deklaracje

niektórych włoskich regionów, które uznały się za tzw. wolne od GMO. Konsumentom ponoszą ryzyko wyboru produktu, dlatego zdaniem Autorów należy im zapewnić możliwość zweryfikowania tego, co się im oferuje w sprzedaży. Konsumentom mają prawo wziąć udział w konsultacjach społecznych aktów prawnych, przez co realizuje się wymóg demokracji określony w art. 9 i 10 rozporządzenia nr 178/2002 oraz art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wspomniane przepisy umożliwiają udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących bezpieczeństwa żywności.

Antonio Sciaudone, *I contaminanti negli alimenti* (Zanieczyszczenia żywności), RDA 2014, z. 3, s. 247-272.

Autor porusza zagadnienie wieloznaczności wyrazu „zanieczyszczenia”, przywołując art. 1 rozporządzenia Rady nr 315/93, co w obliczu wielopoziomowej regulacji międzynarodowej, europejskiej i krajowej tego zagadnienia sprawia trudności w praktyce stosowania prawa. Zanieczyszczenia żywności stwarzają ryzyko dla zdrowia ludzi, przy czym ich źródłem może być nie tylko produkcja pierwotna. Autor sięga do włoskiego dekretu legislacyjnego z 10 grudnia 2013 r., nr 136, przekształconego w ustawę z 6 lutego 2014 r. akcentując ryzyko epidemiologiczne związane z odpadami i ich gromadzeniem w miejscach niedozwolonych. Przepisy stanowią, że właściciele, użytkownicy terenów mają obowiązek ich udostępnienia w razie śledztwa, w przeciwnym razie te obszary nie będą mogły być wykorzystane do produkcji żywności, jak też nie będą mogły otrzymywać środków publicznych.

Pamela Latanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare* (Przeszkody prawne w marnowaniu żywności), RDA 2014, z. 3, s. 273-312.

Przedmiotem artykułu jest problematyka wpływu odpadów żywnościowych na środowisko naturalne, jak też skutków społeczno-ekonomicznych tego zjawiska. Autorka podejmuje ważny temat w kontekście strategii Europa 2020. Problemem jest brak definicji pojęcia odpadu żywnościowego w kontekście znaczenia terminu półprodukt. W świetle standardów marketingowych produkt żywnościowy musi spełniać wiele różnych surowych wymogów jakościowych, co sprawia, że ewentualne niespełnienie któregoś z nich pozbawia produkt miana odpowiadającego pewnym standardom. Nadto takie produkty bardzo łatwo stają się produktami niepełnymi lub odpadami. Ustawodawca wprowadził pojęcia daty przydatności do spożycia i minimalnej trwałości, co dodatkowo sprzyja marnowaniu żywności, żywność bowiem nie może znajdować się w obrocie po upływie terminu przydatności do spożycia.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PPR Nr 2 (15) – 2014, 262-263
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.18

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r.

1. Ewidencja producentów

Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹ określa w art. 12 zasady wpisywania do ewidencji producentów i nadawania numeru identyfikacyjnego. Zgodnie z art. 12 ust. 4 w przypadku małżonków nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków, co do którego współmałżonek wyraził pisemną zgodę, zgodnie zaś z ust. 5 do wniosku o wpis do ewidencji producentów dołącza się pisemną zgodę współmałżonka. Ustawodawca nie przewidział w ustawie z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności możliwości nadania małżonkom dwóch numerów ewidencyjnych, niezależnie od ustroju majątkowego obowiązującego między małżonkami. Sam fakt pozostawiania w związku małżeńskim powoduje, że wpisać do ewidencji można tylko jednego z małżonków i tylko jednemu z nich można nadać numer identyfikacyjny. Na tle przyjętego rozwiązania, które nie przewiduje takiej możliwości, aby każdy z małżonków mógł być wpisany do ewidencji producentów i uzyskać numer identyfikacyjny, pojawiało się w orzecznictwie szereg problemów.

Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 26 lipca 2012 r. (II GSK 964/11) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków

¹ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 86.

o przyznanie płatności (Dz. U. 04.10.76) w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych jest zgodny z art. 2, 18 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

Pytanie NSA dotyczyło jednej szczególnej sytuacji prawnej, jaka może istnieć między małżonkami. To jest tylko takiego przypadku, gdy między małżonkami istnieje ustrój rozdzielności majątkowej, a nadto każdy z małżonków prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Zakres pytania wynika ze stanu faktycznego sprawy, w której zostało sformułowane, ale równocześnie na tle takiego stanu faktycznego najwyraźniej pojawia się pytanie o konstytucyjność przyjętych rozwiązań.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 3 grudnia 2013 r. (P 4012) orzekł: „**Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2012 r. poz. 86) w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielność majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne: a) nie jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, b) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji RP.**

Trybunał orzekł, że wymieniony w części I przepis art. 12 ust. 4, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego
z 3 grudnia 2013 r., P 40/12

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny m.in. podniósł, że kwestionowany przepis różnicuje sytuację posiadaczy gospodarstw rolnych, którzy pozostają w związku małżeńskim, i posiadaczy, którzy nie pozostają w związku małżeńskim, a także różnicuje sytuację samych małżonków, z których tylko jedno jest wpisane do ewidencji producentów. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie wynikające z art. 12 ust. 4 ustawy nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Artykuł 12 ust. 4 ustawy stanowi element krajowego systemu ewidencji, który – przez rozbudowane bazy danych i system kontroli – ma zapewnić prawidłowe przyznawanie wsparcia rolnikom z funduszy przewidzianych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i zapobiegać występowaniu nieprawidłowości. Zaskarżona regulacja nie spełnia wymagań proporcjonalności, skoro efektem obowiązywania kwestionowanego przepisu jest wyłączenie pewnej grupy podmiotów z systemów wsparcia dla rolników. Trybunał nie dostrzegł również wartości konstytucyjnej, której miałyby służyć zróżnicowanie wprowadzone przez kwestionowany przepis, a nawet przeciwnie, jest on niezgodny z wartościami wyrażonymi w art. 18

Konstytucji. Trybunał stwierdził, że zróżnicowanie podmiotów podobnych w wyniku obowiązywania kwestionowanego przepisu nie jest usprawiedliwione – tzn. że art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, jest niezgodny z wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości w związku z art. 18 Konstytucji. Określając skutki wyroku, Trybunał stwierdził, że wyeliminowanie z porządku prawnego art. 12 ust. 4 ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, nie jest wystarczające do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. Niezbędna jest interwencja ustawodawcy, uzasadnia to orzeczenie o odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej. Trybunał stwierdził również, że oprócz nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy, niezbędne jest zamieszczenie w ustawie przepisów, które będą przeciwdziałać nadużyciom polegającym na pozornych lub sztucznych podziałach gospodarstw rolnych dla uzyskania nienależnych lub wyższych płatności. Aby osiągnąć ten cel, niezbędne jest przyznanie kompetencji kontrolnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w trakcie postępowania o wpis do ewidencji, a także później po dokonaniu wpisu. Natomiast na małżonkach występujących z wnioskiem o osobne wpisy do ewidencji – spoczywa ciężar wykazania, że posiadają i prowadzą odrębne gospodarstwa rolne. Trybunał podkreślił, że konieczne będzie ustawowe określenie przesłanek, które będą wskazywać, że taka sytuacja rzeczywiście występuje.

Ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego trudno się nie zgodzić, należy jednak mieć na uwadze, że wyrok ten ma charakter zakresowy tym samym z obrotu prawnego zostanie wyeliminowany art. 12 ust. 4 ustawy, ale tylko w takim zakresie, w jakim małżonkom, pomiędzy którymi istnieje ustrój rozdzielnosci majątkowej i każdy z nich posiada gospodarstwo rolne, uniemożliwia wpis do ewidencji producentów i uzyskanie dwóch numerów identyfikacyjnych. We wszystkich pozostałych przypadkach nadal będzie obowiązywała dotychczasowa zasada, zgodnie z którą do ewidencji producentów będzie mógł być wpisany tylko jeden z małżonków, jeżeli drugi małżonek wyrazi zgodę na wpis w formie pisemnej.

2. Zachowek

„Art. 991 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego
z 25 lipca 2013 r., P 56/11

Sądy Okręgowe zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi dotyczącymi zbadania instytucji zachowku uregulowanej w art. 991 k.c. ze

wskazanymi konstytucyjnymi normami. Zdaniem pytających obowiązek zapłaty zachowku ogranicza konstytucyjnie chronioną swobodę testowania, która stanowi element prawa do dziedziczenia. Nadto żaden przepis Konstytucji nie odnosi się wprost do zachowku. Z Konstytucji nie wynika obowiązek zapewnienia najbliższym członkom rodziny zmarłego prawa do żądania określonej części jego majątku ani też zakaz wprowadzania pewnych ograniczeń swobody testowania. Ochrona danego kręgu członków rodziny nie musi być realizowana przez system zachowku. Analiza systemów prawnych państw obcych wskazuje, że ochrona najbliższych zmarłego jest realizowana, o ile wymaga tego ich sytuacja osobista i majątkowa, przez zróżnicowane roszczenia o charakterze alimentacyjnym lub quasi-alimentacyjnym. Wskazano również, że historyczne uzasadnienie zachowku utraciło doniosłość w obowiązującym systemie prawnym, nie znajduje aksjologicznego usprawiedliwienia utrzymywanie ustawowych barier przepływu wartości majątkowych tylko po to, aby pozostały one w dyspozycji rodziny, albowiem minęły czasy, kiedy majątek był w głównej mierze wynikiem wspólnej pracy rodziny. W uzasadnieniu jednego z pytań stwierdzono co prawda, że zachówek umożliwia niekiedy ochronę najbliższej rodziny od skutków nieracjonalnej decyzji spadkodawcy o powołaniu do spadku osoby moralnie niezasługującej na przysporzenie, niemniej jednak w większości wypadków art. 991 k.c. stoi na przeszkodzie racjonalnemu i uzasadnionemu w konkretnych okolicznościach rozstrzygnięciu *in mortis causa*.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnosząc o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 991 k.c., pytające sądy zakwestionowały nie tyle ustawowy mechanizm realizacji roszczenia pieniężnego mającego na celu pokrycie lub uzupełnienie zachowku, ile konstytucyjność rozwiązania polegającego na zagwarantowaniu najbliższemu spadkodawcy oznaczonej w pieniądzu i wymiernej ustawowo wartości udziału spadkowego, która przysługuje określonym podmiotom niezależnie od ich sytuacji majątkowej oraz woli samego spadkodawcy. Trybunał Konstytucyjny nie orzekł dotychczas o zgodności prawa do zachowku z Konstytucją, jednak istotne znaczenie ma wcześniejsze orzecznictwo konstytucyjne w zakresie, w jakim odnosi się do konstytucyjnego prawa dziedziczenia. Trybunał podkreślił, że Konstytucja chroni prawa nabyte w drodze dziedziczenia, nie przesądzając jednak, kto w konkretnej sytuacji prawa te nabywa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do zachowku stanowi uzasadnione konstytucyjnie ograniczenia praw podmiotowych. Nie oznacza to jednak, że przyjęty przez ustawodawcę krąg uprawnionych do zachowku oraz wysokość roszczenia o zachówek Trybunał uznał za optymalny i jedyny możliwy w świetle regulacji konstytucyjnej. Prawodawcy przysługuje w tym zakresie swoboda regulacyjna, włącznie ze zmianą ustawowego systemu ochrony najbliższych spadkodawcy, m.in. ma model mieszany lub model roszczeń alimentacyjnych. W każdym jednak wypadku działanie prawodawcy może podlegać ocenie z perspektywy konstytucyjnych gwarancji prawa dziedziczenia oraz prawa do prywatności.

Przedstawiony wyrok Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek dotyczący ogólnej instytucji prawa spadkowego, a nie instytucji dotyczącej stosunków rolnych, zasłu-

guje na uwagę z dwóch powodów. Pierwszy powód to zwrócenie uwagi i podjęcie zarazem dyskusji nad potrzebą poszukiwania być może nowych modelowych rozwiązań służących ochronie osób najbliższych spadkodawcy. W rozpoczętej w ten sposób debacie instytucja zachowku nie jest postrzegana tak jak dotychczas (tzn. jako rozwiązanie, które przede wszystkim ma zabezpieczać najbliższych spadkodawcy w przypadku pominięcia ich przez spadkodawcę w dokonanym rozrządzeniu), ale jako rozwiązanie, które nadmiernie i niezasadnie ogranicza zasadę swobody testowania. Drugi powód, dla którego warto zwrócić uwagę na przedmiotowy wyrok, związany jest pośrednio z rozwiązaniem szczególnym zawartym w art. 1082 k.c., które reguluje sposób ustalania zachowku, jeżeli do spadku należy gospodarstwo rolne. Przepis ten jest jednym z nielicznych przepisów tytułu X dotyczącego przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, który nadal obowiązuje, albowiem nie był on objęty zakresem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99), na mocy którego większość przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych utraciła swą moc z stosunku do spadków otwartych od 14 lutego 2001 r. Zgodnie z art. 1082 k.c. – jeżeli do spadku należy gospodarstwo rolne – ustalenie zachowku następuje z uwzględnieniem przepisów niniejszego tytułu, a także odpowiednio art. 216. Zawarte w art. 1082 k.c. odesłanie do art. 216 k.c. oznacza dopuszczenie możliwości obniżenia wartości należnego zachowku przy zastosowaniu zasad określonych w art. 216 k.c. Podstawową zasadą wynikającą z art. 216 k.c. jest to, że przy ustalaniu stopnia obniżenia spłat z gospodarstwa rolnego bierze się pod uwagę m.in. sytuację osobistą i majątkową współwłaściciela zobowiązanego do spłat i współwłaściciela uprawnionego do ich otrzymania. Można tym samym stwierdzić, że w tym przypadku ochrona najbliższych spadkodawcy może być realizowana w różnej wysokości w zależności od sytuacji osobistej i majątkowej osoby uprawnionej do zachowku. Tym samym podnoszone w uzasadnieniach pytań prawnych argumenty, zgodnie z którymi ochrona najbliższych zmarłego powinna być realizowana, o ile wymaga tego ich sytuacja osobista i majątkowa, przez zróżnicowane roszczenia o charakterze alimentacyjnym, może być *de lege lata* realizowana wtedy, gdy w skład spadku wchodzi gospodarstwo rolne. W dyskusji dotyczącej instytucji zachowku, która została otwarta niniejszym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne zatem będzie ponowne rozważenie i ustalenie wzajemnych relacji pomiędzy zasadą swobody testowania a zakresem ochrony najbliższych spadkodawcy, a także rozważenie, czy zasadne jest utrzymywanie w dotychczasowym kształcie rozwiązania zawartego w art. 1082 k.c. dotyczącego zachowku, w sytuacji gdy w skład spadku wchodzi gospodarstwo rolne.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

PPR Nr 2 (15) – 2014, 265-269
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.19

ORZECZNICTWO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH STOSUNKÓW ROLNYCH W 2013 R.

1. Mienie zabużańskie

Problematykę mienia zabużańskiego reguluje ustawa z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.). Ustawa w art. 1 określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., dokonanego na podstawie wymienionych układów republikańskich, umów z ZSRR, a także gdy na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. osoby były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei art. 2 ustawy stanowi, że prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi: był 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu wskazanych przepisów oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić.

„Włączenie do kolchozu lub nacjonalizacja z innych przyczyn nieruchomości, których dotyczy art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.), samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty, określonego w art. 2 tej ustawy”.

Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 2 w związku z art. 1 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie wyklucza przyznania rekompensaty osobom, które w chwili wybuchu II wojny światowej były właścicielami nieruchomości położonych na Kresach, a które to nieruchomości zostały, jako następstwo postanowień jałtańskich, przejęte i skolektywizowane przez ZSRR. Zajmując przy tym tego rodzaju generalne stanowisko, skład orzekający dostrzegł, że w istocie rzeczy w analizowanym stanie prawnym budzą wątpliwość dwie kwestie: po pierwsze – czy włączenie nieruchomości w obręb kol-

chozu prowadziło do pozbawienia własności nieruchomości jej dotychczasowego właściciela i po drugie – czy art. 2 w związku z art. 1 ustawy zabużańskiej powinien być rozumiany w ten sposób, że do przesłanek prawa do rekompensaty należy wymóg, aby przedwojenny właściciel nieruchomości był jej właścicielem również w chwili opuszczenia byłego terytorium państwa polskiego, czyli czy nacjonalizacja nieruchomości dokonana przed opuszczeniem jej przez byłego właściciela jest okolicznością wykluczającą możliwość ustalenia prawa do rekompensaty. W tym drugim zatem przypadku pozostające do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne obejmuje sytuację bardziej ogólną, w której niejako zamyka się pierwsza z wyżej wymienionych kwestii.

Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że – jak podnosi się w literaturze przedmiotu – problem regulacji kwestii majątkowych związanych z przymusową migracją obywateli polskich zamieszkujących tereny wschodnie II Rzeczypospolitej Polskiej powstał już we wrześniu 1939 r. na skutek bezprawnego zajęcia tych terenów przez wojska radzieckie. Związek Radziecki po zakończeniu kolektywizacji rolnictwa na własnym obszarze, co miało miejsce w latach trzydziestych ubiegłego wieku, rozpoczął w okresie 1940-1941 kolektywizację na zajętych – na mocy postanowień paktu Ribbentrop–Mołotow – terenach Kresów Wschodnich². Podkreślenia też wymaga, że z obawy o społeczny odbiór nowa struktura gospodarcza w rolnictwie była na tych terenach wprowadzana stopniowo. W pierwszej kolejności rekwirowano majątki nieruchomości większych posiadaczy ziemskich (przeważnie Polaków) oraz polskich osadników. Właściciele mienia byli zaś najczęściej deportowani, więzieni lub wręcz pozbawiani życia. Z należącego do nich mienia nieruchomościowo tworzone sowchozy, czyli państwowe gospodarstwa rolne. Następnie, w kolejnych latach przejmowano już ziemię indywidualnych rolników, włączając ją – w tym przypadku – do kolchozów, czyli swego rodzaju wspólnot spółdzielczych³.

Zaznaczyć należy, że pomiędzy obiema formami kolektywnego gospodarowania ziemią istniały – z punktu widzenia formalnego – zasadnicze różnice. Obowiązujące do 1969 r. na obszarze wszystkich republik radzieckich zasady funkcjonowania kolchozów były uregulowane w art. 5, 7 i 8 Konstytucji ZSRR z 1936 r. i w tzw. Wzorcowym statucie artelu rolnego (kolchozu), przyjętym w formie uchwały RKL i k.c. WKP (b) z 18 lutego 1935 r.⁴ W odróżnieniu od sowchozu (cały jego majątek stanowił własność państwową), ziemia, którą dysponował kolchoz, oddawana była do niego nie na własność, lecz „do użytkowania bezpłatnego i bezterminowego, czyli na wieczne czasy” (art. 8 Konstytucji ZSRR). Poza tym, zgodnie z art. 7 zd. 2 Konstytucji ZSRR, każda zagroda kolchozowa miała „w osobistym użytkowaniu” tzw. przyzagródową działkę ziemi, „na własność osobistą” zaś – gospodarstwo pomocnicze, po-

² Zob. J. Żołyński, *Włączenie polskich ziem wschodnich do ZSRR (1939-1940). Problemy ustrojowe i prawne*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo nr CCXXXIII, Wrocław 1994.

³ Por. B. Musiał, *Rozstrzelać elementy kontrrewolucyjne: brutalizacja wojny niemiecko-sowieckiej latem 1941*, Warszawa 2001, rozdz. III: „Sowiecka polityka gospodarcza i jej następstwa”.

⁴ Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne*, Warszawa 1999, s. 59, oraz H. Świątkowski, *Wzorcowy statut artelu rolnego*, Warszawa 1954, s. 15.

łożone na działce przyzagrodowej i dom mieszkalny. Analogiczne przepisy były zawarte w konstytucjach poszczególnych republik radzieckich⁵.

Z powyższego wynika więc, że – z formalnego punktu widzenia – struktura gospodarstwa w rolnictwie na obszarze należącym do Związku Radzieckiego nie była jednolita, a ponadto – w przypadku kolektywizacji polegającej na włączeniu nieruchomości do kołchozu – fakt ten nie pozbawiał w całości dotychczasowego właściciela wszystkich do niej praw. Członek kołchozu – pod względem formalnym – był bowiem stroną kilku stosunków prawnych, a w szczególności pozostawał nadal właścicielem gruntu, choć obecnie grunt ten był obciążony swoistym, bezterminowym i przymusowym prawem „użytkowania” na rzecz kołchozu. Wyrażany zatem w części orzeczeń sądów administracyjnych pogląd, sprowadzający się do tezy, że włączenie do kołchozu nieruchomości należących do Zabuzan skutkowało pozbawieniem ich własności w stosunku do całego mienia, co w konsekwencji wykluczało możliwość przyznania rekompensaty, jest oczywiście nieuzasadniony. Stanowisko to nie jest w pełni prawidłowe i stanowi nadmierne uproszczenie omawianego zagadnienia.

Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że obowiązujące w ZSRR unormowania prawne, odnoszące się do treści stosunków prawnych łączących członków kołchozu z samym kołchozem oraz zakresu uprawnień przysługujących członkom kołchozu i ich rodzinom, jawią się – z punktu widzenia obecnie wymaganych standardów prawa i aktualnie stosowanej terminologii prawniczej – jako niezwykle skomplikowane i mało czytelne. Członek kołchozu nadal był formalnym właścicielem włączonego do kołchozu gruntu, był też (wraz z innymi członkami kołchozu) jego „bezterminowym” współużytkownikiem, przysługiwało mu prawo „osobistego użytkowania” wydzielonej działki przyzagrodowej oraz był właścicielem (prawo „własności osobistej”) budynków mieszkalnych i niektórych innych zabudowań. W tej sytuacji ustalanie treści praw rzeczowych, które – w momencie ewakuacji – przysługiwały repatriantowi w stosunku do poszczególnych składników jego włączonego do kołchozu mienia nie jest więc możliwe w toku postępowania prowadzonego przed organem administracji publicznej. Postępowanie dowodowe o takich rozmiarach przekracza praktycznie możliwości organu administracji publicznej. Stwierdzenie obecnie istnienia i treści praw do mienia nieruchomego – według stanu na lata czterdzieste i pięćdziesiąte XX w. – dodatkowo z rozróżnieniem na: grunty niezabudowane, zabudowane, budynki i inne urządzenia w sytuacji, gdy mienie to jest położone na terytorium dzisiejszej Białorusi, Litwy lub Ukrainy, jest w rzeczywistości niewykonalne. Przede wszystkim zaś nie można też zapominać, że tego rodzaju postępowanie (ze względu na miejsce położenia ww. nieruchomości) wykracza poza jurysdykcję polskich sądów i kompetencję polskich organów administracji publicznej⁶. W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę, zgodnie z którą włączenie do kołchozu nieruchomości samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty określonego w art. 2 ustawy, jeżeli spełnione są pozostałe przesłanki określone w tej ustawie.

⁵ Zob. H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1962, s. 216.

⁶ Zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2010 r., II CSK 349/09 i z 10 sierpnia 2007 r., II CSK 169/07.

Problematyka mienia zabużańskiego jest w ostatnich latach dość często przedmiotem orzeczeń zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzeczenia te z zasady nie dotyczą problematyki stosunków rolnych. Pewnym wyjątkiem na tym tle jest przedstawiona uchwała, która dotyczy co prawda historycznych, ale stosunków rolnych obowiązujących na Kresach włączonych do obszaru ZSRR. Dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego konieczne było przypomnienie, jak kształtowała się z punktu widzenia prawnego struktura gospodarstwa w rolnictwie na obszarze należącym do Związku Radzieckiego. W szczególności istotne są rozważania dotyczące kolektywizacji polegającej na włączeniu nieruchomości do kolchozu, który to fakt nie pozbawiał w całości dotychczasowego właściciela wszystkich praw do nieruchomości. Tym samym te historyczne rozważania nie pełniły tylko funkcji poznawczej, ale stanowiły podstawę do merytorycznego rozstrzygnięcia postawionego zagadnienia prawnego. Stanowisko prawne wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego pozwala na otrzymanie rekompensaty za pozostawione nieruchomości również tym osobom, których nieruchomości zostały objęte aktami nacjonalizacji przed opuszczeniem przez nich terytorium Polski.

„Katalog dowodów wymieniony w art. 6 ust. 4 ustawy z 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej jest katalogiem otwartym”.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 10 kwietnia 2013 r., I OSK 2066/11

Jak zasadnie zwraca uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, na treść przepisu art. 6 ust. 4 ustawy dowodami potwierdzającymi pozostawienie nieruchomości poza obecnymi granicami RP mogą być w szczególności: urzędowy opis mienia, orzeczenie wydane przez były Państwowy Urząd Repatriacyjny, dokumenty urzędowe, w tym sądowe, a także dokumenty pozyskane z archiwów państwowych Republiki Białorusi, Republiki Litewskiej, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy lub innych państw, wydane przez władze polskie dokumenty, które świadczą o posiadaniu obywatelstwa polskiego. Tym samym należy zgodzić się ze stanowiskiem, że katalog dowodów wymieniony w art. 6 ust. 4 jest katalogiem otwartym, możliwe jest zatem wykorzystanie innych dowodów do potwierdzenia pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP.

2. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca

„1. Państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

2. Dyspozycją art. 1 ust. 4 ustawy z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców objęte jest również nabycie własności nieruchomości przez zasiedzenie, gdyż pojęcie »zdarzenie prawne« jest pojęciem szerszym od pojęcia »czynność prawna« i obejmuje także nabycie nieruchomości z mocy samego

prawa (zasiedzenie, dziedziczenie). Wykładnię taką wspiera treść art. 7 ust. 2 tejże ustawy, wyłączająca z zakresu stosowania ustawy tylko jeden ze sposobów nabycia własności z mocy prawa, tj. w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego.

3. Zgoda, o jakiej mowa w art. 3b ustawy z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, odnosi się wyłącznie do przypadków zbycia nieruchomości, czyli sytuacji, w których następuje pochodne nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, nie zaś przypadków pierwotnego nabycia nieruchomości, np. w drodze zasiedzenia”.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 7 marca 2013 r., II OSK 201/12

W przedmiotowej sprawie ambasada obcego państwa zwróciła się z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych o wydanie zezwolenia na nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości położonej w Warszawie, której właścicielem jest Skarb Państwa, a współużytkownikami wieczystymi inne podmioty. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że przed sądem rejonowym toczy się postępowanie o zasiedzenie przedmiotowej nieruchomości. Następnie wnioskodawca, nie cofając złożonego wniosku, wniósł o umorzenie postępowania w sprawie wydania zezwolenia, stwierdzając, że tryb, w jakim nabył nieruchomość, tj. przez zasiedzenie, nie podlega przepisom ustawy z 24 marca 1920 r., a ponadto że państwo obce nie jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej ustawy. Brak obowiązku legitymowania się zezwoleniem wynika ponadto z treści art. 21 ust. 1 Konwencji o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu 18 kwietnia 1961 r. oraz z zasady wzajemności, co wskazuje zdaniem wnioskodawcy na zasadność umorzenia postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości. Minister Spraw Wewnętrznych decyzją odmówił stronie wydania wnioskowanego zezwolenia, powołując się na konieczność ochrony słusznego interesu obywateli, którzy legitymują się tytułem prawnym do spornej nieruchomości, a także ochrony publicznego porządku prawnego ukształtowanego w wyniku prawomocnych orzeczeń sądów polskich oraz ochrony państwa przed uzyskaniem przez obce państwo w trybie zasiedzenia prawa własności nieruchomości. W ocenie Ministra państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z 24 marca 1920 r., a nabycie prawa własności nieruchomości w drodze zasiedzenia objęte jest zakresem przedmiotowym tej ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny, podzielając stanowisko organu, oddalił skargę, a Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny, powołując art. 1 ust. 4 ustawy, w którym zawarta jest definicja pojęcia nabycia nieruchomości, jako nabycie na podstawie każdego zdarzenia prawnego, wskazał, że nabyciem tym jest również pierwotne nabycie w drodze zasiedzenia. Wykładnię taką wspiera treść art. 7 ust. 2 ustawy, wyłączająca z zakresu stosowania ustawy tylko jeden ze sposobów nabycia własności z mocy prawa, tj. w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego.

Odnosząc się zaś do fundamentalnego zagadnienia w tej sprawie, tj. czy państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy, Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że ustawa z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców,

wymieniając w art. 1 ust. 2 podmioty zobowiązane do uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, nie odnosi się *expressis verbis* do kwestii nabywania nieruchomości w Polsce przez państwo obce. Dla rozważanej kwestii istotne znaczenia ma kategoria podmiotów wymieniona w art. 1 ust. 2 pkt 2, tj. osoba prawna mająca siedzibę za granicą. Znaczenie terminu osoba prawna mająca siedzibę za granicą, z uwagi na brak definicji legalnej tego pojęcia w ustawie, należy ustalić za pomocą dyrektyw interpretacyjnych i z uwzględnieniem kontekstu językowego, systemowego, społecznego oraz aksjologicznego. Wskazano, że w przypadku sprawy administracyjnej dotyczącej zezwolenia na nabycie nieruchomości nie bez znaczenia pozostają powiązania systemowe prawa administracyjnego z prawem cywilnym, na gruncie którego państwo obce jest wyposażone w zdolność sądową i jest traktowane jako zagraniczna osoba prawna. W obrocie cywilnym państwo występuje jako osoba prawna, a zatem brak jest podstaw do stwierdzenia, że w zakresie nabycia nieruchomości obowiązują inne reguły niż pozostałe zagraniczne osoby prawne. Przyporządkowanie państwa obcego do kategorii osób prawnych nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym przyjmuje się, że państwo obce, działając jako podmiot prawa prywatnego, może być stroną umowy dotyczącej przeniesienia własności nieruchomości i jest zagraniczną osobą prawną. Jeżeli zatem w obrocie cywilnym państwo obce występuje jako zagraniczna osoba prawna, to brak podstaw do twierdzenia, że w zakresie uzyskania zezwolenia administracyjnego na nabycie nieruchomości obowiązują ją inne reguły niż pozostałe osoby prawne z siedzibą za granicą.

Odnosząc się do art. 21 ust. 1 Konwencji o stosunkach dyplomatycznych, zgodnie z którym państwo przyjmujące powinno zgodnie ze swym ustawodawstwem ułatwić na swym terytorium nabycie przez państwo wysyłające pomieszczeń koniecznych dla jego misji bądź pomóc mu w uzyskaniu takich pomieszczeń w inny sposób, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przepis ten nie przyznaje kompetencji do nabywania praw. Z przepisu tego wynika, że państwo wysyłające podlega przy nabyciu nieruchomości w pełnym zakresie przepisom obowiązującym w państwie przyjmującym. Nadto art. 21 ust. 1 Konwencji odnosi się do relacji pomiędzy państwami będącymi stronami konwencji, a nie skutków działalności państwa obcego na terytorium państwa przyjmującego. Zauważono również, że na gruncie prawa polskiego osiągnięcie celów, o których mowa w art. 21 ust. 1 Konwencji, umożliwia art. 61 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w świetle którego przedstawicielstwom dyplomatycznym lub urzędem konsularnym państw obcych oraz innym przedstawicielstwom i instytucjom zrównanym z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych, nieruchomości Skarbu Państwa mogą być, na zasadzie wzajemności, zbywane lub oddawane w użytkowanie, dzierżawę lub najem. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawa ta nie narusza postanowień ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami. Jednakże przepis art. 61 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie miał zastosowania w tej sprawie, gdyż nabycie nieruchomości w drodze zasiedzenia pozostaje poza zakresem jego regulacji. Mając powyższe na uwadze, nabycie nieruchomości w drodze zasiedzenia przez państwo obce wymaga uzyskania zezwolenia zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Tym samym nie było podstaw do umo-

rzenia postępowania, zasadne zaś było wydanie merytorycznej decyzji w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości, w tym przypadku była to decyzja odmawiająca udzielenia zezwolenia, Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z stanowiskiem organu i sądu I instancji.

Przedstawiony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługuje na szczególną uwagę, albowiem po raz pierwszy przedmiotem rozstrzygnięcia było zagadnienie dotyczące nabycia nieruchomości przez państwo obce, a nadto jeszcze nabycie to miało nastąpić w drodze zasiedzenia. Z rozstrzygnięciem tym należy się w pełni zgodzić, szczególnie istotne są rozważania dotyczące statusu strony, którą w tym przypadku jest to państwo obce. Podkreślić należy, że w tej sprawie państwo obce nie działa jako podmiot stosunków dyplomatycznych, a więc nie dotyczyło to relacji pomiędzy państwami, w tym państwami będącymi stronami Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, lecz jako podmiot prawa prywatnego, gdyż tylko w takim charakterze uprawnione jest do nabywania nieruchomości zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego.

3. Ochrona gruntów rolnych

„Właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) nie jest stroną tego postępowania, także gdy postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 503)”.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie 7 sędziów
z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13

Ustawą z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2013, poz. 503), do art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych został dodany ust. 3a o treści: „Stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)”. Norma prawna wyrażona w art. 7 ust. 3a ustawy w sposób bezpośredni rozstrzyga zatem zagadnienie prawne stanowiące przedmiot zadanego w niniejszej sprawie pytania. W ocenie składu rozstrzygającego przedstawione zagadnienie prawne wykładnia art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeprowadzona z uwzględnieniem kontekstu normatywnego wyznaczonego nowelizacją ustawy z 8 marca 2013 r. pozwala stwierdzić, że sformułowana przez ustawodawcę wypowiedź nie ma charakteru nowości w znaczeniu wprowadzenia do przepisu treści dotąd tam niezawartej. Wynika to w sposób bezpośredni z uzasadnienia projektu ustawy, w którym cel dodania ust. 3a w art. 7 połączono z potrzebą likwidacji możliwości pojawienia się rozbieżności interpretacyjnych odnoszących się do zakresu podmiotowego postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Zamierzenie to znajduje potwierdzenie w treści przepisów ustawy zmieniającej, która nie wprowadziła przepisów przejściowych regulujących kwestię stron po-

stępowania w sprawach będących w toku. Zasadę bezpośredniego działania nowego prawa należy interpretować jako konsekwencję niewprowadzenia przez przepisy ustawy z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zasad, które w odmienny sposób od dotychczasowego regulowałyby kwestię stron postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych.

W świetle przedstawionych wyżej okoliczności należało dojść do wniosku, że właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest stroną tego postępowania, także przed dniem wejścia w życie ustawy z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Stanowisko zajęte przez Naczelny Sąd Administracyjny zasługuje w pełni na aprobatę. Podkreślić należy, że dokonana nowelizacja nie zmieniła dotychczasowego charakteru postępowania w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, postępowania wszczynanego wyłącznie na wniosek wójta w związku z prowadzonymi pracami nad przygotowaniem projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Celem tej nowelizacji jest usunięcie ewentualnych wątpliwości, które zaczęły pojawiać się w praktyce, a dotyczą one zakresu podmiotowego wszczynanego na wniosek wójta postępowania w sprawie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego. Postępowania, które może być wszczęte w związku z prowadzonymi w gminie pracami planistycznymi wyłącznie na wniosek wójta, a nie właściciela nieruchomości, nie jest typowym postępowaniem administracyjnym. W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane jest stanowisko, że zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze następuje w drodze decyzji (art. 104 § 1 k.p.a.) łączy się z zastrzeżeniem, że nie jest to typowa decyzja administracyjna. Jest to spowodowane tym, że decyzja ministra nie jest rozstrzygnięciem organu administracji w sprawie indywidualnej, w której rozstrzyga się o prawach i obowiązkach właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie objętym wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Specyficzny charakter decyzji wiązać należy z usytuowaniem zgody w systemie prawa jako instytucji stanowiącej konieczne ogniwo wstępne, aby gmina mogła zrealizować swoje zamierzenie planistyczne.

„Gdyby ustawodawca chciał zwolnić nabywcę nieruchomości z obowiązku uiszczenia opłat za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej, w przypadku niepoinformowania go o tym fakcie przez zbywcę, wyraziłby to w przepisie”.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2383/11

Przedmiot sporu w niniejszej sprawie dotyczył ustalenia, na kim spoczywa obowiązek uiszczenia opłat za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej w sytuacji, gdy decyzję o wyłączeniu gruntu uzyskał poprzedni właściciel, a faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej dokonał nabywca gruntu, który jednak nie został poinformowany przez zbywcę o obowiązku uiszczenia opłaty. Zasadnie w sprawie przyjęto,

że fakt niepoinformowania nabywcy gruntu, w stosunku do którego została wydana decyzja o wyłączeniu z produkcji, przez jego zbywcę o obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych, nie ma żadnego wpływu na istnienie tego obowiązku. Obowiązek uiszczenia opłat i należności przechodzi bowiem z mocy prawa na nabywcę, który faktycznie wyłączył grunty z produkcji. Wprawdzie w zdaniu ostatnim art. 12 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazano, że „zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę o tym obowiązku”, jednakże z jego niewykonaniem ustawodawca nie powiązał żadnych konsekwencji, w tym w szczególności zwolnienia nabywcy z tego obowiązku. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, takiego skutku jak zwolnienie nabywcy z tego obowiązku nie da się wywieść z tego przepisu, niezależnie od tego, jakkolwiek wykładnię by zastosowano. Gdyby wolą ustawodawcy było zwolnienie nabywcy z obowiązku uiszczenia opłat w przypadku niepoinformowania go o tym fakcie przez zbywcę, to zostałoby to wyraźnie w przepisie sformułowane.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługuje w pełni na aprobatę.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

PPR Nr 2 (15) – 2014, 270-278

DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.20

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Polsko-włoska konferencja „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań/ Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee” Poznań-Obrzycko, 18-21 września 2014 r.

W dniach 18-21 września 2014 r. odbyła się w Obrzycku k. Poznania kolejna, już piąta, polsko-włoska konferencja naukowa, zorganizowana przez Katedrę Prawa Rolnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Współorganizatorem konferencji ze strony włoskiej był – tak jak dotychczas – prof. Francesco Adornato z Uniwersytetu w Maceracie.

W obradach udział wzięli agraryści z różnych ośrodków uniwersyteckich w Polsce i we Włoszech. Były także prezentowane referaty przedstawicieli nauki hiszpańskiej. Temat konferencji nie był przypadkowy. Wszakże w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej trwają intensywne prace w zakresie wdrożenia do krajowych porządków prawnych nowych aktów prawa unijnego, stanowiących podstawę Wspólnej Polityki Rolnej w bieżącym okresie programowania (tj. w latach 2014-2020) i będących odpowiedzią na wyzwania tej polityki. Nauka prawa rolnego ma szansę wspierać wymienione działania legislacyjne, a więc wspierać rozwój ustawodawstwa rolnego. Jednocześnie powinna ona – w kontekście rozwoju tego ustawodawstwa – poszukiwać odpowiedzi na pytania o charakterze ogólnym, dotyczące, dla przykładu, współczesnego kształtu prawa rolnego, jego przedmiotu i wyodrębnienia, relacji z innymi dziedzinami prawa itd. Badania w tym kierunku będą służyć wzmocnieniu pozycji tej nauki względem innych, szczegółowych nauk prawnych.

Pierwsza sesja została poświęcona wybranym ogólnym problemom współczesnych wyzwań. Wprowadzenie do dyskusji wygłosili: prof. Roman Budzinowski (UAM) oraz prof. Marco Goldoni (Uniwersytet w Pizie). Myślą przewodnią wystąpienia R. Budzinowskiego (*Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee*) było stwierdzenie, że rozwój prawa rolnego jest wynikiem wyzwań, jakie stawały na przestrzeni wieków przed rolnictwem oraz – na tym tle – przede wszystkim przed polityką, która

przesądzała o sposobie ich rozwiązywania¹. Kolejne referaty dotyczyły innowacji i sieci przedsiębiorstw w rozwoju wiejskim (*Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale* – prof. P. Latanzi i prof. I. Trappè z Uniwersytetu w Maceracie), spółdzielni w rolnictwie i na obszarach wiejskich w kontekście nowych wyzwań (*Cooperatives in agriculture and rural areas in the context of the new challenges of the Common Agricultural Policy* – dr A. Suchoń z Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu) oraz nadużycia prawa przez beneficjenta WPR (*Abuso di diritto da parte del beneficiario della Politica Agricola Comune* – dr P. Litwiniuk ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)². Tę część obrad zamykał referat prof. T. Kurowskiej (UŚ) dotyczący problematyki renesansu własności rolniczej (*Renaissance of agricultural property*)³.



Druga sesja obejmowała wiele różnych wątków problemowych. W jej ramach zostało wygłoszonych aż dziewięć referatów. Dotyczyły one następujących kwestii:

¹ Zob. publikowany w niniejszym numerze PPR artykuł *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań* (s. 11-21).

² Zob. publikowany w niniejszym numerze PPR artykuł *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej* (s. 45-63).

³ Zob. publikowany w niniejszym numerze PPR artykuł *Renesans własności rolniczej* (s. 23-44).

rolnictwa i GMO (*Agricoltura e OGM* – prof. E. Sirsi z Uniwersytetu w Pizie), wyzwań prawa żywnościowego (*Le sfide di diritto alimentare* – dr K. Leśkiewicz z UAM), certyfikacji i ochrony jakości produktów rolno-żywnościowych (*Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari* – prof. I. Canfora z Uniwersytetu w Bari), norm higieniczno-sanitarnych w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych (*Norme igienico-sanitarie di vendita diretta dei prodotti agricoli* – dr A. Kapala z Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu), nowej żywności (*Novel food – new challenges* – mgr Ł. M. Sokołowski z UAM), pochodzenia oliwy z oliwek (*Origine ed olio di oliva* – prof. À. Martínez Gutiérrez z Uniwersytetu w Jaén w Hiszpanii), konfliktu pomiędzy chronionymi oznaczeniami geograficznymi (*Conflictos entre denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas* – dr J. R. Sánchez z Uniwersytetu w Jaén w Hiszpanii), środowiskowych aspektów europejskiego prawa żywnościowego (*I profili ambientali del diritto alimentare europeo* – prof. F. Bruno z Uniwersytetu w Molise) i prawnej ochrony krajobrazu rolniczego (*Legal protection of rural landscape as contemporary challenge* – dr J. Goździewicz-Biechońska, Poznań).

Trzecia sesja przybrała formę obrad okrągłego stołu na temat „Prawo rolne między programowaniem wspólnotowym a wyzwaniem współczesności” (*Il diritto agrario tra programmazione comunitaria e sfide della contemporaneità*). W dyskusji uczestniczyli liczni przedstawiciele nauki włoskiej i polskiej. Zostały poruszone zagadnienia związane zwłaszcza z nową regulacją WPR w latach 2014-2020, a także kwestie dotyczące ogólnych problemów prawa rolnego, jego statusu jako gałęzi prawa, dziedziny nauki oraz przedmiotu dydaktycznego. Podsumowania obrad dokonali prof. M. Goldoni z Uniwersytetu w Pizie oraz prof. R. Budzinowski.

ROMAN BUDZINOWSKI, ANNA KAPALA

PPR Nr 2 (15) – 2014, 279-281
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.21

Włoska konferencja „Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell’AIDA”

Rovigo, 27-28 listopada 2014 r.

W dniach 27-28 listopada 2014 r. odbyła się w Rovigo we Włoszech konferencja naukowa zorganizowana przez Włoskie Stowarzyszenie Prawa Żywnościowego (Associazione Italiana di Diritto Alimentare). Warto odnotować to wydarzenie przynajmniej z trzech względów.

Po pierwsze, był to „mały” jubileusz wspomnianego Stowarzyszenia, które zostało założone w Rzymie 20 grudnia 2004 r. z inicjatywy prawników i przedsiębiorstw działających w sektorze spożywczym. Jego członkami są osoby fizyczne zajmujące się różnymi aspektami żywności i prawa żywnościowego (w tym oczywiście agrary-

ści, a także przedstawiciele innych nauk i praktycy) oraz instytucje, przedsiębiorstwa i osoby prawne działające w sektorze rolno-spożywczym. Celem Stowarzyszenia jest m.in. wspieranie rozwoju prawa żywnościowego, z uwzględnieniem jego interdyscyplinarnego charakteru oraz roli w zakresie ochrony konsumenta, jak też współpraca z instytucjami publicznymi i prywatnymi, udzielanie informacji i sporządzanie analiz na temat ewolucji prawa żywnościowego, a zwłaszcza nowych regulacji. Działalność ta powinna uwzględniać zarówno potrzeby wyrażane przez konsumentów, jak i przez przedsiębiorców.

Włoskie Stowarzyszenie ściśle współpracuje z European Food Law Association (EFLA). Od czasu pierwszej międzynarodowej konferencji zorganizowanej w Rovigo w grudniu 2005 r., a dotyczącej prawa żywnościowego, globalizacji i innowacji (*Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione*), odbyło się już wiele spotkań o takim charakterze. Dlatego w tytule obecnej konferencji w Rovigo znalazło się nawiązanie do „bilansu dziesięciolecia”.

Po drugie, ze względu na temat i treść konferencji. Temat „Prawo żywnościowe, laboratorium nowego prawa europejskiego” (*Il diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo*) dobrze oddaje charakter regulacji prawa żywnościowego. Konferencja obejmowała dwie sesje.

Pierwsza sesja koncentrowała się na tych aspektach regulacji, które zmierzają do zagwarantowania żywności nie tylko bezpiecznej, ale również zdrowej, związanych, mówiąc bardzo ogólnie, z tematem edukacji żywnościowej jako możliwego przedmiotu prawa żywnościowego w bliskiej przyszłości. Obejmowała ona pięć referatów dotyczących: kompetencji Unii Europejskiej w zakresie prawa żywnościowego, nowej równowagi instytucjonalnej i roli Trybunału Sprawiedliwości (*Le competenze dell'Unione europea nel diritto alimentare, nuovi equilibri istituzionali e ruolo della Corte di giustizia* – prof. B. Nascimbene), uwzględniania emocji w ramach tego prawa (*Verso una legislazione delle emozioni* – prof. E. Sirsi), zachowania żywnościowego między emocją i rozumem (*Il comportamento alimentare tra Emozione e Ragione* – prof. P. Pietrini), relacji nauk neurologicznych i prawa w kontekście prawa do informacji o żywności (*Neuroscienze e diritto: ripensare il diritto all'informazione in campo alimentare* – prof. A. di Lauro) oraz informacji żywnościowej (*L'informazione alimentare: un incerto regolamento* – prof. A. Carretero Garcia). Wygłoszone referaty przekonywały, że zapewnienie skuteczności praw żywnościowego i należyte uprawianie nauki o tym prawie wymagają podejścia interdyscyplinarnego, w tym wyjścia poza same nauki prawne.

Druga sesja z kolei ukierunkowana została na problematykę instytucjonalną prawa żywnościowego, podejmowaną już na konferencjach w Viterbo i w Messynie, dotyczącą funkcji publicznych i kompetencji podmiotów prywatnych w zakresie prawa żywnościowego. Obejmowała ona również pięć referatów dotyczących: grup producentów oraz podmiotów certyfikujących (*Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile* – prof. I. Canfora), nowych reguł i doświadczeń w regulacji umów na rynku rolno-żywnościowym (*Nuove regole ed esperienze nella disciplina dei contratti del mercato agroalimentare* –

prof. C. Del Cont), Wartości publiczne i prywatne na rynku rolno-żywnościowym (*Certezze pubbliche e certezze private nel mercato agro-alimentare* – prof. S. Amoroso), certyfikacji w kontekście zasady legalności (*Certificazioni e atti di privati, principio di legalità e fattispecie penale* – prof. A. Bernardi) oraz zasad prawa i kompetencji podmiotów prywatnych w wymiarze ponadnarodowym (*Rule of law e competenze dei privati nella dimensione transnazionale* – prof. F. Viola).

Po trzecie, ze względu na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. Luigi Costato, jednego z najbardziej znanych i uznanych agrarystów włoskich i europejskich. Podczas konferencji została zaprezentowana księga jubileuszowa (*Studi in onore di Luigi Costato*), składająca się z trzech tomów, zawierających ponad sto dwadzieścia artykułów. Tom pierwszy obejmuje opracowania z zakresu prawa rolnego i rolno-środowiskowego, tom drugi – prawa żywnościowego Unii Europejskiej, a tom trzeci – inne rozważania prawnicze. W trakcie uroczystości zabrał głos piszący te słowa, dziękując prof. Luigiemu Costato za wsparcie i współpracę z polską nauką prawa rolnego.

ROMAN BUDZINOWSKI

PPR Nr 2 (15) – 2014, 281-283

DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.22