

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)
Aneta Suchoń i Łukasz Mikołaj Sokołowski (sekretarze redakcji)

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Università della Tuscia, Włochy)
ANNA BANDLEROVÁ (Slovenská Poľnohospodárska Univerzita
v Nitre, Słowacja)
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

al. Niepodległości 53
Coll. Iuridicum Novum, pokój 11b
61-714 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 (21)
2017



POZNAŃ 2017

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2017

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Marta Dajczak

Korekta
Marta Dajczak

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redaktor techniczny
Elżbieta Rygielska

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. 14,50. Ark. druk. 14,75

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI, SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7-9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)	
<i>Repercusión del Avance Tecnológico en la Ampliación del Comercio de Productos Agroalimentarios en un Mercado Globalizado</i>	13
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego subsystemu ubezpieczenia społecznego rolników</i>	31
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)	
<i>Z prawnej problematyki wyróżniania produktów lokalnych</i>	51
IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk handlowych – wybrane zagadnienia prawne</i>	61
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym</i>	77
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Wytwarzanie nowej żywności a pojęcie działalności rolniczej</i>	93
IZABELA HASIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Ewolucja od rolnika indywidualnego ku przedsiębiorcy rolnemu. Uwagi na tle statusu prawnego rolnika i spółki cywilnej</i>	103

Prawo rolne za granicą

JOSÉ MARTINEZ (Uniwersytet w Göttingen, Niemcy)	
<i>Die Anerkennung moralischer Bedenken im Agrarhandel am Beispiel des Tierschutzes</i>	119

ANNA KAPALA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu) <i>Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w łańcuchu dostaw żywności w prawie włoskim</i>	133
---	-----

Prawo rolne w praktyce

FELIKS ZEDLER (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, Wydział Zamiejscowy w Poznaniu) <i>Zaspokojenie wierzytelności rolników w postępowaniu upadłościowym</i>	
JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku)	145
<i>Opodatkowanie przetwarzania produktów roślinnych i zwierzęcych przez rolnika</i>	161
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie) <i>Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie roszczeń pracowniczych</i>	173

Prawo rolne *in statu nascendi*

ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Uwagi na tle projektu ustawy o spółdzielniach rolników</i>	191
--	-----

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	209
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	211
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	213
„Rivista di Diritto Alimentare” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	214
„Revue du Droit Rural” (opr. ZOFIA FRĄCKOWIAK)	217

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Wyrok Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości Narodu Argentyńskiego z 29 grudnia 2015 r. w sprawie C. C. 1442, L. XLVIII – Komisja Regulacyjna Kwalifikowanej Nazwy Pochodzenia „La Rioja” i inni przeciwko Narodowemu Instytutowi Uprawy Winorośli (opr. LEONARDO FABIO PASTORINO)	221
---	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z XXIX Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego, Lille 21-23 września 2017 r. (DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, KONRAD MARCINIUK, PAWEŁ WOJCIECHOWSKI)	231
II Konferencja Polsko-Hiszpańska: <i>Prawo rolne między globalizacją i lokalnością</i> / <i>Derecho agrario entre el globalismo y lo local</i> , Poznań-Guńtowy 21-23 czerwca 2017 r. (KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI, ELIZA JACHNIK)	235

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (University of Jaén, Spain)	
<i>Impact of the technological progress on the expansion of the trade in agro-food products on the global market</i>	13
DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>The object of protection as a premise for maintaining a specific subsystem of farmers' social insurance</i>	31
ANNA KAPAŁA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland)	
<i>Legal aspects of selected quality labels as instruments for distinguishing local products</i>	51
IZABELA LIPIŃSKA (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Agricultural producer vis-à-vis unfair market practices – selected legal issues</i>	61
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>New paradigms of land protection as an environmental resource in agricultural law</i>	77
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Production of novel foods and the concept of agricultural activity</i>	93
IZABELA HASIŃSKA (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Evolution from an individual farmer to an agricultural entrepreneur. Some observations with regard to the legal status of the farmer and a partnership</i>	103

Agricultural law abroad

JOSÉ MARTINEZ (Göttingen University, Germany)	
<i>Recognition of moral scruples in agricultural trade on the example of animal welfare</i>	119

ANNA KAPALA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland)	
<i>Combating unfair market practices in the food supply chain under Italian law</i>	133
 Agricultural law in practice	
FELIKS ZEDLER (SWPS University of Social Sciences and Humanities, Poznań Campus)	
<i>Satisfaction of farmers' claims in bankruptcy proceedings</i>	145
JERZY BIELUK (University of Białystok, Poland)	
<i>Taxation of the processing of plant and animal products</i>	161
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Warsaw University of Life Sciences – SGGW)	
<i>The National Centre for Agricultural Support as a successor to the Agricultural Property Agency in the field of employee claims</i>	173
 Agricultural law in statu nascendi	
ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Some observations regarding the draft Act on Farmers' Cooperative</i>	191
 II. LITERATURE REVIEW	221
 III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	231
 IV. REPORTS AND INFORMATION	235

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Università di Jaén, Spagna)	
<i>L'impatto del progresso tecnologico sull'espansione della commercializzazione dei prodotti agroalimentari sul mercato globale</i>	13
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>L'oggetto della tutela come presupposto per il mantenimento di uno specifico sottosistema dell'assicurazione sociale per gli agricoltori ...</i>	31
ANNA KAPAŁA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia)	
<i>Aspetti giuridici di marchi di qualità scelti come strumenti volti a contraddistinguere i prodotti locali.....</i>	51
IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Il produttore agricolo di fronte alle pratiche commerciali sleali – alcune questioni giuridiche scelte.....</i>	61
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>Nuovi paradigmi per la salvaguardia della terra come risorsa ambientale nel diritto agrario</i>	77
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>La produzione di nuovi alimenti e la nozione di attività agricola.....</i>	93
IZABELA HASIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Da agricoltore individuale a imprenditore agricolo: un'evoluzione. Commenti nel contesto dello status giuridico di agricoltore e di società civile</i>	103
 Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali	
JOSÉ MARTINEZ (Università di Göttingen, Germania)	
<i>La presa in considerazione degli scrupoli morali nel commercio agricolo sull'esempio della protezione degli animali.....</i>	119

ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia)	
<i>Le misure volte a combattere le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare nel diritto italiano</i>	133

Diritto agrario: aspetti particolari

FELIKS ZEDLER (SWPS Università di Scienze Umane e Sociali, Polo Universitario di Poznań)	
<i>La soddisfazione dei crediti dovuti agli agricoltori nei procedimenti fallimentari</i>	145
JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia)	
<i>La tassazione sulla trasformazione di prodotti vegetali e animali svolta da parte dell'agricoltore</i>	161
PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Scuola di Scienze Agrarie di Varsavia)	
<i>Il centro nazionale di sostegno per l'agricoltura come successore dell'Agenzia per i fondi agricoli nel campo dei diritti lavorativi</i>	173

Diritto agrario in statu nascendi

ANETA SUCHOŃ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>Commenti nel contesto del progetto di legge sulle cooperative di agricoltori</i>	191

II. RASSEGNA DI LETTERATURA	209
--	-----

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	221
--	-----

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	231
---	-----

I. ARTYKUŁY

TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO

Repercusión del avance tecnológico en la ampliación del comercio de productos agroalimentarios en un mercado globalizado*

1. Introducción

El sector oleícola ha experimentado desde los años 90 importantes cambios que se reflejan no sólo en los hábitos de consumo del mencionado producto por los particulares, sino también en la producción y comercialización del mismo. Consecuencia de ello, es necesario que a nivel nacional se determinen estrategias de entrada en los mercados extranjeros. Pues, la comercialización de un producto agroalimentario, como el aceite de oliva, no ha de ser ajeno al contexto de la globalización de la economía, ni tampoco al desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Sin embargo, y a pesar de que España es la primera productora de aceite de oliva, una de las debilidades que se detectan en el sector es crear canales de comercialización exterior de este producto.

La inserción de las Nuevas Tecnologías en el panorama social y económico ha supuesto una nueva forma de entender el desarrollo de la actividad empresarial y, de modo específico, de las modalidades o maneras de difundir las promociones de las entidades. Estas novedades suponen, sin duda, un cambio en la concepción del mercado tradicional hacia lo que podemos denominar el

* Este trabajo es el resultado de las investigaciones realizadas en el Proyecto de Investigación „Derecho de las Nuevas Tecnologías. *The Law on New Technologies (TechLaw)*” DER2014-56734-R, IP. Dr Agustín Madrid Parra.

mercado *virtua*¹ que se lleva a cabo a través de la red Internet o de canales electrónicos a distancia; y, del mismo modo, respecto de la promoción de la imagen de las empresas y de los bienes o servicios que las mismas ofrecen en el mercado. Aspectos relevantes para alcanzar la eficiencia de la internacionalización del proceso de comercio en diferentes sectores, siendo el que nos ocupa en este trabajo el de los productos agroalimentarios y, en concreto, el sector oleícola. La característica principal del mercado electrónico o virtual es que no sólo aglutina la realización de la transacción comercial, sino que también engloba fases como la búsqueda previa de información, la captación de clientes, y la realización del pago de manera electrónica.

Sin embargo, y a pesar del cumplimiento del empeño inicial de las empresas por tener presencia en el panorama electrónico, se confirma que no todos los espacios se aprovechan de las múltiples ventajas que ofrece la telemática y, en el caso de hacerlo, en ocasiones no se lleva a cabo de manera lícita o acorde a las imposiciones normativas. Así, la correcta aplicación de los medios electrónicos en la comercialización de productos se ve obstaculizada por la inseguridad e incertidumbre que afecta a los que participan en el mercado, entidades, destinatarios en general o los propios consumidores. Esencialmente, las razones de ello se focalizan en el desconocimiento de la normativa que es de aplicación y en la forma en la que han de respetarse las exigencias jurídicas en dicho entorno y, al mismo tiempo, en la insuficiente formación acerca de las herramientas electrónicas y del modo en el que pueden ser más eficientes desde la perspectiva empresarial. Por su parte, los consumidores se muestran inseguros ante las nuevas alternativas habilitadas para poder celebrar contratos interactuando con el prestador del servicio y, en su caso, la validez de los mismos; la desconfianza en la fase de ejecución de las transacciones realizadas, y respecto del uso que se hace de la información personal y la posible vulneración de los principios de protección de los datos que les pertenecen².

En consecuencia, consideramos de interés ocuparnos de analizar las particularidades que caracterizan a los diversos instrumentos electrónicos que per-

¹ Este aspecto puede ampliarse consultando los trabajos siguientes: T. Vázquez Ruano, *La protección jurídica de los destinatarios de las comunicaciones comerciales electrónicas*, Madrid 2008; y en *Pertinencia de la promoción electrónica para la comercialización internacional de los aceites de oliva*, en: G. Esteban de la Rosa (coord.), *Internacionalización del sector oleícola a través de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, Granada, 2015, pp. 53-85.

² Una de las causas esenciales es la ausencia de una norma armonizadora de carácter internacional (T. Vázquez Ruano, *La protección...*op.cit.).

miten llevar a cabo servicios del comercio electrónico, como lo son: la contratación y la remisión de comunicaciones comerciales, con el objetivo de conocer y conseguir un adecuado uso de los mismos y que sea acorde con las exigencias normativas. La aplicación de las Nuevas Tecnologías y, en particular, de Internet como canal de comercialización e intercambio de información a nivel mundial ha de entenderse como un valor que conviene poner en práctica en el ámbito de la exportación de productos agroalimentarios. Por cuanto, a través de estos canales, las entidades van a poder no sólo llegar de forma rápida y a un bajo coste a los potenciales clientes y ofrecerles sus productos, sino también realizar el proceso de contratación en tiempo real y con independencia de las barreras geográficas existentes.

Por lo indicado, el presente trabajo se va a centrar de manera prioritaria en el estudio de los instrumentos electrónicos que permiten a las entidades oleícolas comercializar su producto y la promoción del mismo en un entorno globalizado, como lo es la tienda virtual o su propia página *web* y ciertas formas de publicidad *on line* (anuncios *banners*, redes sociales y otros canales).

2. Régimen jurídico aplicable

La actividad comercial que se desarrolla por medios electrónicos ha de someterse a las exigencias propias y específicas que se han aprobado al respecto y, además, en virtud de la aplicación del *principio de inalterabilidad del Derecho preexistente por razón del medio*³, también al resto del ordenamiento jurídico. Es decir, las consideraciones sobre la comercialización electrónica no pueden suponer una alteración del Derecho vigente en materia de obligaciones y contratos⁴, siendo éste aplicable en igual sentido al ámbito electrónico.

El tema que nos ocupa, está centrado en la implementación de las Nuevas Tecnologías por parte de las entidades no sólo para ponerse en contacto con los posibles clientes y dar a conocer sus productos y su imagen de forma

³ Véase, entre otros, R. Illescas Ortiz, *Derecho de la contratación electrónica*, 2ª edic., Madrid, 2009, pp. 46-47.

⁴ Nos referimos al Código Civil y al Código de Comercio y a las restantes normas civiles o mercantiles sobre contratos, en especial, las normas de protección de los consumidores y usuarios y de ordenación de la actividad comercial, tales como: la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista; la Ley 7/1998, de 13 de abril, de Condiciones Generales de la Contratación; y el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

global, sino también como medio de llevar a cabo la contratación de un producto agroalimentario, como lo es el aceite de oliva. La comercialización por medios electrónicos del aceite en el exterior es un Servicio de la Sociedad de la Información que se singulariza porque se presta *a título oneroso* o que implique un beneficio patrimonial, *a distancia, por vía electrónica y a petición individual del destinatario*⁵. En este sentido, la primera referencia normativa expresa en la materia fue la Directiva 2000/31/CE, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico⁶) que se ocupó tanto del proceso de contratación electrónica, como de la remisión de mensajes publicitarios por medios telemáticos. Tras esta primera norma, la Directiva 2002/58/CE, sobre el tratamiento de datos personales y la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas⁷) concretó los medios a través de los que es posible la venta directa, siempre y cuando el destinatario lo hubiera consentido con anterioridad. A ellos hay que añadir otras normas relevantes en materia electrónica, tales como las siguientes: el Reglamento (UE) 910/2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior; la Directiva 2014/55/UE, sobre la facturación electrónica en la contratación pública; y la Directiva 2002/20/CE, en relación con la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, entre otras.

En el ámbito jurídico nacional, la norma de referencia en materia de comercio electrónico que transpone las previsiones comunitarias señaladas es la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (en adelante, LSSIyCE). Este texto se ocupa únicamente de regular los aspectos novedosos de la contratación electrónica y de la remisión de comunicaciones comerciales por esos mismos medios. De igual modo, hay que tener en cuenta la Ley 59/2003, de firma electrónica y la

⁵ Cdos. 17 y 18 de la Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior.

⁶ Arts. 6 y 7 del texto normativo.

⁷ Directiva 2002/58/CE, de 12 de julio, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre privacidad y comunicaciones electrónicas). Esta norma establece un sistema *opt-in* o de listas blancas, considerado como un mecanismo de inclusión voluntaria (consentimiento explícito). Vid. R. Guillén Catalán, *Spam y comunicaciones comerciales no solicitadas*, Pamplona, 2005; y T. Vázquez Ruano, *La protección...*op.cit.

Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, entre otras.

Además de las referencias indicadas y que son específicas en la materia que abordamos, conviene prestar atención al resto de regulación aplicable a la actividad comercial y publicitaria de un producto como el aceite de oliva. Pues las leyes especiales en razón del medio no tienen por objeto la determinación de una regulación sustantiva que implique la exclusión de la ordenación jurídica de la actividad comercial. De forma somera, cabe hacer referencia a: la Directiva 2011/83/UE, sobre los derechos de los consumidores; la Directiva 2006/114/CE, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa; y la Directiva 2009/22/CE en relación con las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores. Así como, la Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior⁸ que recoge una regulación de los comportamientos comerciales engañosos y los que resultan agresivos⁹. Los primeros, serán desleales en la medida en que los datos que se ofrezcan sean falsos o puedan inducir a error al consumidor¹⁰ o porque se oculte información de interés para el mismo¹¹. Por su parte, las prácticas comerciales agresivas son las que reducen la libertad del consumidor pudiendo hacer que tome una decisión que no es la que realmente desea y ello mediante el *acoso, la coacción o la influencia indebida*¹². Siguiendo estas previsiones normativas, el legislador español ha aprobado la Ley 29/2009, por la que se modifica el régimen de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, de acuerdo con las exigencias del mercado y los intereses de los operadores económicos

⁸ Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE y el Reglamento (CE) 2006/2004 (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales). Vid. J. Massaguer Fuentes, *El nuevo Derecho contra la competencia desleal. La Directiva 2005/29/CE sobre las Prácticas Comerciales Desleales*, Navarra, 2006; A. Tato Plaza, P. Fernández Carballo-Calero, Chr. Herrera Petrus, *La reforma de la ley de competencia desleal*, Madrid, 2010.

⁹ Art. 5 de la Directiva 2005/29/CE en el que se establecen los requisitos generales que determinan si una práctica comercial es desleal: que sea contraria a la diligencia profesional y que distorsione el comportamiento del consumidor medio sustancialmente o pueda llegar a hacerlo.

¹⁰ Art. 6 de la Directiva 2005/29/CE.

¹¹ Tal es el caso de: las características esenciales del bien, el precio, los posibles gastos de envío o el derecho de revocación (art. 7 de la Directiva 2005/29/CE).

¹² Arts. 8 y 9 de la Directiva 2005/29/CE.

que actúan en él¹³. Esta reforma afectó a aspectos tan relevantes como: las conductas y comportamientos desleales¹⁴ y la difusión publicitaria¹⁵, incluyendo un régimen jurídico unitario sobre la deslealtad de los actos de engaño y los agresivos, así como normas procesales tendentes a establecer acciones de cesación frente a las prácticas desleales que perjudican los intereses económicos de los consumidores¹⁶; el deber de información por parte de los empresarios¹⁷; y otras cuestiones relativas a la ordenación del comercio minorista sobre las ventas promocionales¹⁸; y la regulación de los códigos de conducta a los que las entidades se suscriben de manera voluntaria.

Junto a lo indicado, hay que tener en cuenta que la particularidad del tema que nos ocupa no es sólo el canal o medio que nos permite desarrollar el comercio, cual es el electrónico; sino que, además, es específico el producto al que nos referimos. En este sentido, la comercialización del aceite de oliva exige la observancia de las normas generales sobre los productos agroalimentarios y, al mismo tiempo, las propias en razón de este producto. A saber¹⁹:

¹³ Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

¹⁴ En concreto, los actos de engaño, de confusión, de denigración, la imitación, la explotación de la reputación ajena, la violación de secretos, la inducción a la infracción contractual, la violación de normas, la discriminación y dependencia económica, la venta a pérdida y las prácticas agresivas, arts. 5-17 de la Ley de Competencia Desleal (Ley 3/1991, de 10 de enero).

¹⁵ Art. 18 de la Ley de Competencia Desleal. En materia publicitaria, se modifica el art. 1 y el Título II de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, así como los arts. 9 a 24 del Título III (actuales arts. 7 a 22) y se deroga el Título IV del mismo texto normativo. Vid. A. Tato Plaza, *La reforma de la Ley General de Publicidad*, “Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución”, 7, Julio-Diciembre 2010.

¹⁶ A saber: la cláusula general de deslealtad (art.4 de la Ley de Competencia Desleal), las prácticas desleales con los consumidores (arts. 19-31 de la Ley de Competencia Desleal), los códigos de conducta (arts. 37-39 de la Ley de Competencia Desleal) y ciertos aspectos procesales (arts. 32-36 de la Ley de Competencia Desleal).

¹⁷ Nos referimos a los arts. 8, 18, 19, 20, 47.3º, 49.1º, 60, 63 y 123 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

¹⁸ Modificación de los arts. 18, 22, 23 y 32 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

¹⁹ En el ámbito nacional: el Real Decreto 308/1983, de 25 de enero, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria de Aceites Vegetales Comestibles; el Real Decreto 1808/1991, de 13 de diciembre, por el que se regulan las menciones o marcas que permiten identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio; la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y de Residuos de Envases; el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997; el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios; el Real Decreto 1431/2003, de 21 de noviembre,

el Reglamento (UE) 1169/2011, de 25 de octubre, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor; el Reglamento (CE) 1924/2006, de 20 de diciembre, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos; el Reglamento (CE) 834/2007, de 28 de junio, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos; el Reglamento (UE) 1308/2013, de 17 de diciembre, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios; el Reglamento (UE) 1151/2012, de 21 de noviembre, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios; y el Reglamento de Ejecución (UE) 29/2012 de la Comisión, de 13 de enero, sobre las normas de comercialización del aceite de oliva.

3. La tienda virtual. Plataforma de comercio *on line*

Las nuevas formas que las Tecnologías de la Información y de la Comunicación han habilitado para desarrollar la actividad de comercializar productos se singulariza no sólo por la reducción de los costes aparejados al tráfico económico, sino también por la disponibilidad de una importante cantidad de información sin que existan barreras territoriales, ni temporales que lo acoten, y la posibilidad de alcanzar a un público global. Aspectos esenciales en la comercialización internacional de un producto del sector agroalimentario, como el aceite de oliva²⁰. En este sentido, las entidades del sector han de ser conscientes de que la previsión de una Tienda Virtual o la posibilidad de que puedan vender su producto a través de este recurso es una oportunidad de ampliación del mercado en un entorno globalizado²¹. Es decir, un eficiente canal de distribución en los mercados extranjeros y, por tanto, para la correcta internacionalización del sector productivo.

sobre medidas de comercialización en el sector de los aceites de oliva y del aceite de orujo de oliva; el Real Decreto 1801/2008, de 3 de noviembre, por el que se establecen normas relativas a las cantidades nominales para productos envasados y al control de su contenido efectivo; y la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria.

²⁰ Puede verse S. Mili, *The olive oil sector: international challenges and future scenarios*, "Olivae (Revista Oficial del Consejo Oleícola Internacional)" 1999 nº75; en *Exploring Future Developments in International Olive oil Trade and Marketing: A Spanish Perspective*, "Agribusiness: An International Journal" 2001, vol.17, nº3; y en *Transformaciones del consumo alimentario y su repercusión en el sistema agroalimentario*, "Revista española de Estudios Agroalimentarios y Pesqueros", 2005, p. 221 y ss.

²¹ G. Dehesa, *Comprender la Globalización*, Madrid, 2000; S. Mili, M. Rodríguez, M. Sanz, *El Sector Aceite de Oliva ante la Globalización de los Mercados: Reflexiones desde una Perspectiva de Demanda*, "Revista Española de Economía Agraria" 1997, nº181, pp. 209-242.

A este respecto, el espacio electrónico que permite la adquisición del producto ha de incluir la fase previa de información acerca de la entidad y de los bienes que ofrece, la realización de prácticas comerciales y, al mismo tiempo, la conclusión de los pedidos y, en su caso, la satisfacción del coste de la transacción por medios electrónicos. Permitiendo ejercer el *comercio virtual indirecto*, en cuanto que la contratación del bien se hace por medios electrónicos, pero la entrega del mismo necesariamente precisa del ámbito *off line* o tradicional. Si bien, la implementación de esta forma de comercio requiere de personal cualificado y de una inversión económica inicial para organizar el plan de negocio, en cuanto que se trata de diseñar una página electrónica que haga posible conocer la entidad y sus productos, y, a su vez, la contratación de los mismos (realización de pedidos en la Red, acceso limitado a clientes, medios de pago electrónicos, aplicación de sistemas y protocolos de seguridad).

Las entidades que comercializan productos agroalimentarios cuyos destinatarios finales ostentan la condición de consumidores, se han preocupado de establecer sus espacios en el ámbito electrónico, bien de manera independiente o a través de plataformas de mayor alcance²². Así, mientras que numerosas empresas disponen de un sitio *web* propio en el que ofrecen sus productos al consumidor; otras se ubican en un centro comercial electrónico o también conocido como *on line shopping mall*, siguiendo la línea del mercado tradicional, pero beneficiándose de las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías. Uno de los objetivos prioritarios de la Tienda Virtual como forma de comercio electrónico, como se ha indicado, es la contribución al aumento de la capacidad competitiva en los mercados internacionales. El establecimiento de una Tienda Virtual reporta numerosos aspectos positivos para la entidad, tales como: reducción de tiempo y costes; ilimitación temporal y espacial; y aporta una forma de comunicación de alcance global y atemporal.

Sin embargo, los principales inconvenientes de la correcta previsión de una Tienda Virtual como canal de comercialización internacional en el sector oleícola son: el predominio de los medios tradicionales y las negociaciones personales directas (por teléfono, fax o similar); y la escasa confianza que los clientes muestran en la seguridad de las transacciones que realizan en la Red. Por ello, a efectos de ser eficientes, es fundamental garantizar la seguridad en dos sentidos. De un lado, la seguridad técnica, en cuanto al empleo de

²² J.Y. Bakos, *The emerging role of electronic marketplaces on the Internet*, "Communications of the ACM" 1998, nº 41(8), pp. 35-42.

instrumentos y medios informáticos que aporten mayores ventajas, y cuyo conocimiento y formación es importante para poder obtener el máximo rendimiento y beneficio. De otro, hay que tutelar la seguridad desde la perspectiva jurídica, siendo preciso conocer y observar los principios normativos de aplicación a la actividad comercial por medios electrónicos para que el cliente confíe en la entidad y concluya transacciones comerciales con la misma. De forma particular, hay que hacer referencia a las exigencias en cuanto a los medios de pago electrónicos, la protección de los datos personales de los clientes y la previsión de mecanismos de resolución extrajudicial de posibles controversias que resulten eficientes. A tal fin, y como se ha indicado, se estará a lo dispuesto en la norma específica de Servicios de la Sociedad de la Información y de Firma electrónica y, también, la normativa vigente en materia comercial y publicitaria, así como otras normas aprobadas para proteger los intereses de los consumidores en el mercado.

El proceso de contratación electrónica con consumidores se caracteriza por los siguientes principios: el ya indicado principio de inalterabilidad del Derecho preexistente; el de equivalencia de los actos electrónicos respecto de los que se hacen manualmente (salvo que se exija la formalidad pública para su validez)²³; el de neutralidad tecnológica en razón de los avances que se sucedan en la telemática en un futuro; la libertad de pactos por medios electrónicos y la validez de la manifestación de la voluntad por dichos medios; y el principio de buena fe aplicado en su sentido más amplio.

Las fases esenciales del mismo no difieren en sustancia de las que conforman el proceso de contratación tradicional²⁴. En una primera etapa, habrá un conjunto de comunicaciones previas a efectos de llegar a la formación del contrato, teniendo en cuenta en este primer momento el cumplimiento del deber de información que impone la norma²⁵. Así, los prestadores de servicios de la sociedad de la información, como norma general, deben ofrecer información acerca de: su nombre o denominación social; su residencia o domicilio o, en su defecto, la dirección de uno de sus establecimientos permanentes en España; su dirección de correo electrónico y cualquier otro dato que permita establecer con él una comunicación directa y efectiva; los datos de su inscripción en el Registro Mercantil o de aquel otro registro público; los datos relativos a la autorización de su actividad, si procediera; los aspectos esen-

²³ Art. 9 de la Directiva 2000/31/CE y art. 23 de la LSSIyCE.

²⁴ L. M.^a Miranda Serrano, J. Pagador López, *La formación y ejecución del contrato electrónico: aproximación a una realidad negocial emergente*, “Estudios sobre Consumo” 2008, n.º85, pp. 77-92.

²⁵ Arts. 10 y 27 de la LSSIyCE.

ciales de las profesiones reguladas; el número de identificación fiscal que le corresponda; el precio claro y exacto del producto o servicio, indicando si incluye o no los impuestos y los gastos de envío; y los códigos de conducta a los que esté adherido.

Además de ello, a dicha información habrá que añadir de modo específico para el caso de la contratación electrónica, no sólo las previsiones generales de los contratos celebrados a distancia con los consumidores (incluyendo el régimen de las condiciones generales de la contratación)²⁶, sino también los siguientes datos:

- a) Los distintos trámites que deben seguirse para celebrar el contrato.
- b) Si el prestador va a archivar el documento electrónico en que se formalice el contrato y si éste va a ser accesible.
- c) Los medios técnicos que pone a su disposición para identificar y corregir errores en la introducción de los datos, y
- d) La lengua o lenguas en que podrá formalizarse el contrato.

Esta información no será precisa cuando así se acuerde y ninguno de los contratantes sea consumidor, o en el caso de que el contrato se haya celebrado exclusivamente mediante el intercambio de correos electrónicos u otro tipo de comunicación electrónica equivalente.

La siguiente etapa se refiere a la formación del propio contrato electrónico, esto es el acuerdo de la voluntad de las partes (oferta y aceptación de la misma)²⁷. Siendo válida la celebración del contrato sin que sea preciso el previo acuerdo de las partes sobre la utilización de medios electrónicos. Cuando el prestador del servicio (oferente) y el aceptante se encuentren en lugares distintos podrá afirmarse que hay consentimiento desde que el oferente conoce la aceptación o desde que, habiéndosela remitido el aceptante, no pueda ignorarla sin faltar a la buena fe. El contrato se presume celebrado en el lugar en que se hizo la oferta. Aunque en el supuesto de que se concluyese a través de dispositivos automáticos, habrá consentimiento desde que se manifiesta la aceptación. Pero si una de las partes es consumidor, el contrato se entenderá celebrado donde éste tenga su residencia habitual.

Perfeccionado el contrato, el prestador ha de cumplir con la obligación de información posterior a la celebración del mismo²⁸. En cuyo caso, el oferente debe confirmar la recepción de la aceptación mediante el envío de un acuse de recibo por correo electrónico u otro medio de comunicación electrónica

²⁶ A. Paniza Funalla, *Contratación a distancia y defensa de los consumidores*, Granada, 2003.

²⁷ L. M.^a Miranda Serrano, J. Pagador López, *La formación...op.cit.*, pp. 79-85.

²⁸ Art. 28 de la LSSIyCE.

equivalente a las veinticuatro horas siguientes a la recepción; o la confirmación, por un medio equivalente al utilizado en el procedimiento de contratación, tan pronto como el aceptante haya completado dicho procedimiento y siempre que la confirmación pueda ser archivada.

Por último, la fase de ejecución del contrato que hace referencia al cumplimiento de las obligaciones asumidas por cada una de las partes²⁹. En esta última etapa del proceso de contratación *on line* resulta de interés hacer mención a la forma en la que el adquirente puede hacer efectivo el pago del producto. Así, cuando los operadores económicos hubieran previsto una Tienda Virtual a efectos de comercializar el aceite de oliva en el exterior, tienen la posibilidad de habilitar instrumentos de pago electrónicos creados para esta nueva forma de mercado o bien mantener los existentes en relación con los contratos a distancia (pago contra reembolso, envío de cheques o uso de la tarjeta de crédito). En el primer caso, podemos hacer referencia al empleo de la tarjeta bancaria, al dinero electrónico (representación de un valor abstracto que se admite para realizar intercambios comerciales y cuenta con el respaldo público), a los cheques electrónicos o a los sistema de pago mediante el teléfono móvil, así como a otras formas de pago que se están habilitando de manera específica para el entorno telemático (*PayPal*, *E-Gold* u otras tarjetas recargables).

En consonancia con ello, es preciso hacer referencia en los contratos que se concluyen con los consumidores a la posibilidad de que éstos ejerciten su derecho de desistimiento³⁰, según la norma de aplicación. En el ámbito español, el consumidor tendrá derecho a desistir del contrato durante un periodo de catorce días naturales sin indicar motivo alguno y sin que ello implique un coste adicional. Ejercido dicho derecho, se extinguirá las obligaciones de las partes en el contrato y el prestador habrá de reembolsar lo pagado por el consumidor sin demoras indebidas.

La garantía de la seguridad técnica y jurídica por parte de los operadores económicos que comercializan aceite de oliva a través de sus portales electrónicos va a traer como consecuencia la mejora de la internacionalización del sector y va a favorecer la visualización del producto y ello facilita su compra tanto desde la perspectiva de los consumidores, como entre los propios empresarios (*B2B*). Aunque no se salva el problema de logística, en cuanto a la falta de posibilidad de que llegue el aceite de oliva a los mercados extranjeros sin que se encarezca el precio del producto final.

²⁹ L. M.^a Miranda Serrano, J. Pagador López, *La formación...* op.cit., pp. 87-92.

³⁰ Arts. 102 a 108 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

4. Difusión de comunicaciones comerciales electrónicas

4.1. Notas generales

Los empresarios que se dedican al comercio de productos agroalimentarios, como el aceite de oliva, en el ejercicio de la libertad constitucional de empresa en una economía de mercado, y de las libertades de información y expresión, van a dar a conocer sus productos en el mismo y su propia imagen en un momento preliminar del proceso de contratación. Si bien, los poderes públicos tienen encomendada la necesidad de amparar los intereses de los que participan en el mercado y, en particular, de los que ostentan la condición de consumidores³¹ para que estén debidamente informados sobre los extremos básicos de los alimentos que se promocionan y que dicha información responda a la veracidad y resulte suficiente para que aquéllos puedan actuar en el entorno empresarial con el adecuado conocimiento de causa.

La remisión de mensajes promocionales a través de los canales electrónicos es una forma de intensificar y personalizar las relaciones con los clientes y un incentivo para potenciar las opciones de negocio. Por tanto, las formas de difundir los mensajes promocionales van a ser dos: de un lado, de modo general o masivo en los casos en los que los destinatarios sean un público indeterminado; o, de otro, de forma personal a través de canales que pertenecen a determinados sujetos (correo electrónico o comunicaciones a través del teléfono móvil). En este sentido, el establecimiento del espacio electrónico de la entidad que exporta aceite de oliva es el pilar básico en la comercialización internacional de su producto³², pero no es la única forma de darse a conocer en el mercado. Pues existen otros canales e instrumentos electrónicos que hacen posible el fomento de la marca de la empresa y del producto.

La diferenciación entre los medios promocionales se refleja en las exigencias normativas. Así, la Directiva sobre el comercio electrónico inicialmente permitió remitir comunicaciones comerciales no solicitadas a las cuentas de correo electrónico de los particulares, pero debían estar correctamente identificadas como tales³³. A ello se añadía la necesidad de que los prestadores de

³¹ Art. 3 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

³² Sobre el particular, pueden consultarse P.A. De Miguel Asensio, *Derecho Privado de Internet*, 4ª edic., Pamplona, 2011.

³³ Arts. 6 y 7 del texto normativo. Sin embargo, este contenido ha sido cuestionado por un sector de autores (M. Desantes Real, *La Directiva sobre Comercio Electrónico. Mercado interior y servicios financieros de la Sociedad de la Información*, en: R. Mateu de Ros, J.M. Cendoya

servicios que las enviasen consultasen de modo regular las listas de exclusión voluntaria o, también, conocidas como listas de consentimiento implícito (*opt-out*)³⁴. Posteriormente, la Directiva 2002/58/CE se ocupó de concretar los canales a través de los que se podía remitir comunicaciones comerciales cuando se hubiera autorizado, decantándose por un sistema *opt-in* o de manifestación expresa de la voluntad. Si bien, los textos normativos mencionados han sido modificados en un doble sentido³⁵. En primer lugar, junto a la prohibición del envío de mensajes electrónicos en los que se disimule u oculte la identidad del remitente o en los que no se prevea una dirección válida para que el receptor pueda oponerse al envío, se prohíben las comunicaciones comerciales que no estén claramente identificadas o no contengan la información adicional o de participación cuando se trate de ofertas, descuentos, premios y regalos o concursos y juegos promocionales³⁶. En segundo término, se ha previsto la necesidad de que los afectados por el incumplimiento de las previsiones indicadas puedan interponer acciones legales de cesación o prohibición contra estas actuaciones que son contrarias a las previsiones jurídicas³⁷.

4.2. Herramientas promocionales electrónicas en el ámbito del sector oleícola

La difusión promocional electrónica en el sector de los productos agroalimentarios está centrada esencialmente en la imagen de los espacios electrónicos propios de la entidad (en concreto, en la Tienda Virtual). Sin embargo, se suele desconocer el papel de las redes sociales, las campañas de *display* (mediante anuncios promocionales en forma de *banners*) o la remisión del comunicaciones comerciales electrónicas a las cuentas de correo de los clientes o a través de sus terminales telefónicos móviles, como instrumentos idóneos de promoción y de fidelización *on line*.

Méndez de Vigo (coords.), *Derecho de Internet (Contratación electrónica y firma digital)*, Pamplona, 2000).

³⁴ Cdo 31 de la Directiva 2000/31/CE.

³⁵ En particular, respecto a la nueva redacción del art. 13 por parte de la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre, por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE y el Reglamento (CE) 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores.

³⁶ Art. 6 de la Directiva 2000/31/CE.

³⁷ Quedando a salvo los procedimientos administrativos que pudieran preverse, en particular de conformidad con el artículo 15 bis, apartado 2 (...).

La norma general en el ordenamiento español, mantiene vigente y aplicable el régimen normativo previsto respecto de la difusión promocional en el ámbito comercial y, de manera concreta, la establecida en materia de protección de datos de carácter personal (art. 19 de la LSSIyCE), así como la necesaria identificación de las comunicaciones comerciales que se realicen por medios electrónicos (art. 20.1º de la LSSIyCE). En esta última, la norma determina la exigencia de que dichas comunicaciones sean claramente identificables como tales, al igual que la persona física o jurídica en nombre de la cual se realizan. Asimismo, esta exigencia se extiende a las comunicaciones que se refieran a ofertas promocionales que incluyan descuentos, premios y regalos, y a los concursos y juegos, en los que junto a la necesaria autorización e identificación de los mismos, se precisa la clara concreción de las condiciones de acceso y de participación. En consecuencia, la norma expresamente incluye la prohibición de enviar mensajes comerciales electrónicos en los que no se indique la identidad de quien los remite o ésta se disimule.

En caso contrario, la práctica podría calificarse de desleal por engañosa³⁸. Es decir, si la comunicación contiene información contraria a la realidad o que, pese a ser cierta, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error a los destinatarios siendo susceptible de alterar su comportamiento económico. O, en un sentido opuesto, la que no aporte los datos mínimos u oculte información relevante que precisa el consumidor medio para adoptar una decisión relativa a su comportamiento económico con el debido conocimiento de causa (como los datos básicos sobre el producto y el precio); o que se ofrezca información de forma poco clara, ininteligible, ambigua, en un momento inadecuado, o no se da a conocer el propósito comercial de la práctica. En este último planteamiento, cabe aludir a la publicidad ilícita por encubierta, en cuanto que se oculta la naturaleza comercial de un mensaje bajo la apariencia de una comunicación que no es de esa naturaleza³⁹.

Si bien, en el caso de que las comunicaciones comerciales se remitan a través de canales que pertenecen a determinados sujetos, como lo es la cuenta de correo electrónico, el perfil de una red social personal de un sujeto o el teléfono móvil, se precisa el cumplimiento de las exigencias específicas (art. 21 de la LSSIyCE). Es decir, se prohíbe el envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por dichos canales cuando no hubieran sido solicitadas con anterioridad o que no se hubiera autorizado su recepción de modo expreso. Si

³⁸ Acciones u omisiones engañosas, arts. 5, 7 y 20-27 de la Ley de Competencia Desleal.

³⁹ Art. 26 de la Ley de Competencia Desleal. Esta posibilidad es una de las más habituales en las redes sociales en las que los sujetos utilizan su perfil para incluir reflexiones, experiencias o comentarios en los que, en ocasiones, se encubren mensajes promocionales.

bien, cabe la excepción de que el destinatario de las mismas sea cliente de la entidad que remite la publicidad, en cuyo caso no se precisa la autorización previa, pero sí el cumplimiento de otras pautas. A saber: que el prestador hubiera obtenido de forma lícita los datos de contacto del destinatario y los empleara para el envío de comunicaciones comerciales referentes a productos o servicios de su propia empresa que sean similares a los que inicialmente fueron objeto de contratación. En todo caso, el destinatario debe contar con la posibilidad de oponerse al tratamiento de sus datos personales con fines promocionales mediante un procedimiento sencillo y gratuito.

Por último, se determinan los derechos de los destinatarios de las comunicaciones comerciales electrónicas, los cuales se concretan en la facultad de revocar el consentimiento prestado a recibir mensajes promocionales con una notificación al remitente en cualquier momento (art. 22 de la LSSIyCE); y en la necesidad de que los destinatarios de dichas comunicaciones consientan el uso de dispositivos de almacenamiento y recuperación de datos de sus equipos terminales, siempre que en un momento anterior se les haya dado la información precisa sobre su empleo y la finalidad del tratamiento de los mismos. En concreto, las previsiones de la Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal y su normativa de desarrollo⁴⁰.

Los consumidores suelen consultar la información sobre un producto a través de los motores de búsqueda electrónicos, lo que hace necesario que los espacios de las empresas oleícolas estén incluidos en dichos buscadores *on line*. A tal fin es relevante atender al sistema de las denominadas palabras clave o *keywords* que el público objetivo utiliza para hallar los productos agroalimentarios y, en particular, el aceite de oliva. En este sentido, un mejor posicionamiento de la entidad permitirá ampliar la imagen de la misma tanto a nivel nacional como internacional. El uso como palabra clave para posicionar el espacio electrónico en un buscador del signo distintivo protegido de un tercero puede llegar a ser una vulneración del derecho de exclusiva del titular del mismo⁴¹. En particular, cuando se emplea en el tráfico empresarial

⁴⁰ Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999.

⁴¹ Art. 34 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas. Vid. A. Bercovitz Rodríguez-Cano (dir.), Pamplona, 2003; C. Fernández-Nóvoa, *Fundamentos del Derecho de marcas*, Madrid, 1984; A. García Vidal, *Derecho de marcas e Internet*, Valencia, 2002; M.^a L. Llobregat Hurtado, *Temas de Propiedad Industrial*, 2ª edic., Madrid, 2007, pp. 48-50; J. Massaguer Fuentes, *Conflictos de Marcas en Internet*, "Revista General de Derecho", 1998, septiembre, nº648; J. Massaguer Fuentes, M. Monteagudo, *Comentario a la Ley de Competencia Desleal*, Madrid, 1999.

para distinguir productos o servicios idénticos a los del titular del signo registrado y sin que éste lo hubiera autorizado; o para distinguir productos o servicios equivalentes generando en los consumidores y usuarios un riesgo de confusión o de asociación en el consumidor medio acerca del origen de los bienes o servicios que se ofrecen; e, incluso, cuando dicho signo es imitado⁴².

En el caso de emplear ciertos canales electrónicos como forma de promoción de los productos, hay que atender a los presupuestos de identificación clara y adecuada de los mismos y a los presupuestos contenidos en las normas vigentes en el ámbito comercial y publicitario. En este caso, cabe utilizar las redes sociales con una finalidad comercial creando un perfil empresarial de la entidad y ello es útil en la medida en que la red social es un canal de comunicación que permite a los usuarios acceder a una infraestructura que proporciona un prestador para compartir información, comentarios y datos con el resto de personas que forman parte de la misma.

Por su parte, también es una opción promocional la inclusión de anuncios *banners* u otros similares en la Red⁴³. Éstos pueden configurarse de modo estático o, en su caso, tratarse de vínculos que enlazan con el contenido de la entidad-anunciante. Dichas comunicaciones comerciales posibilitan que al hacer clic sobre las mismas el interesado pueda dirigirse al espacio de la entidad anunciante. La exigencia que se impone en estos supuesto es la misma, esto es la clara identificación de la naturaleza comercial de la comunicación y del sujeto que la realiza.

Por último, la posibilidad de que las entidades envíen comunicaciones comerciales a través del correo electrónico o medio similar, como se ha indicado, ha sido regulada de manera específica. En el ordenamiento español⁴⁴, además de la necesidad de la identificación comercial del mensaje, se prohíbe expresamente la remisión de comunicaciones que no se han solicitado⁴⁵. Por tanto, va a ser el previo consentimiento o la expresa autorización del receptor de la publicidad el requisito esencial para determinar la licitud del envío

⁴² Art. 11 de la Ley de Competencia Desleal.

⁴³ T. Vázquez Ruano, *La inserción de enlaces en una web. Cuestiones de propiedad industrial y competencia desleal*, Madrid, 2013.

⁴⁴ Arts. 21 y 22 de la LSSIyCE.

⁴⁵ Para ampliar este tema pueden consultarse los trabajos de: L.A. Ballesteros Moffa, *La privacidad electrónica*, Valencia, 2005, pp. 277-281; J.M. Cervelló, I.J. Fernández, *Propiedad industrial e intelectual y publicidad en Internet*, en: R. Mateu de Ros, M. López Monis Gallego (coords.), *Derecho de Internet (La Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico)*, Pamplona, 2003, p. 586; R. Guillén Catalán, *Spam y comunicaciones...op.cit.*, pp. 128-129; T. Vázquez Ruano, *La protección...op.cit.*

promocional a través de los canales de comunicación personales⁴⁶. No obstante, se establece como excepción el caso en el que en un momento previo hubiera existido una relación contractual entre el destinatario de la publicidad y el prestador del servicio que la envía, siempre que este último haya obtenido de forma lícita los datos de contacto y los utilice para remitirle comunicaciones comerciales sobre productos o servicios de su empresa que sean similares a los que inicialmente fueron objeto de contratación. Esta salvedad ha de completarse con el deber del prestador de ofrecer a los destinatarios la posibilidad de ejercitar el derecho de oposición respecto del tratamiento de sus datos con fines publicitarios, a través de un procedimiento sencillo y que no le suponga coste alguno; y, asimismo, los presupuestos normativos aplicables en materia de protección de datos de carácter personal⁴⁷. Cuales son: la necesidad de obtener el consentimiento o autorización del titular de la información en un momento anterior⁴⁸; y el cumplimiento del deber de informar al sujeto previamente sobre los extremos contenidos en la norma.

En conclusión, la inclusión de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación ha afectado al entorno económico y empresarial de forma específica, en particular en lo que respecta a la actividad de empresa (Tienda Virtual) y a la promoción de la entidad y de sus productos. Las técnicas electrónicas que hacen posible la contratación *on line* y la difusión promocional comportan indudables ventajas para las entidades y han de ser aprovechados por parte de las empresas que se ocupan de la comercialización de productos agroalimentarios, como el aceite de oliva. En concreto, en cuanto a la posibilidad de ampliar las fronteras del mercado a un ámbito internacional. En este sentido, se precisa de una funcionalidad completa, un diseño óptimo y un contenido adecuado y conforme con las exigencias jurídicas.

En definitiva, la implementación de las nuevas tecnologías a efectos de ampliar la red comercial en un entorno global exige el conocimiento de la normativa aplicable y el respeto de los principios jurídicos aplicables en cada caso para incrementar la confianza y seguridad de los consumidores en el mercado virtual. Y, en consecuencia, para beneficiar la capacidad competitiva de las entidades del sector y la eficiencia de la actividad comercial en el sector oleícola.

⁴⁶ Vid. T. Vázquez Ruano, *La protección...* op.cit., trabajo en el que expusimos que la norma deja al margen cuestiones como la naturaleza del mensaje la cantidad de mensajes comerciales que, en su caso, se reciben.

⁴⁷ Art. 5 de la Directiva 2002/58/CE (modificado por el art. 2. 5ª de la Directiva 2009/136/CE, de 25 noviembre).

⁴⁸ Cdo 66 de la Directiva 2009/136/CE.

IMPACT OF THE TECHNOLOGICAL PROGRESS ON THE EXPANSION OF THE TRADE IN AGRO-FOOD PRODUCTS ON THE GLOBAL MARKET

S u m m a r y

Since the 1990s, the olive sector has undergone important changes that are reflected in the consumption habits as well as in the production and marketing of olives and olive oil. The marketing of an agri-food product, including olive oil, must not be carried in disregard of the context of the globalisation of the economy, nor to the development of the New Information and Communication Technologies.

Consequently, it is of interest to analyse the particularities that characterise various electronic instruments that enable the provision of electronic commerce services legally. This work focuses on the establishment of a virtual store and the electronic ways of promoting (advertising) the image of the company and its products.

L'IMPATTO DEL PROGRESSO TECNOLOGICO SULL'ESPANSIONE DELLA COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI SUL MERCATO GLOBALE

R i a s s u n t o

Dagli anni novanta del XX secolo, il settore oleicolo sta subendo importanti cambiamenti i quali si riflettono nelle abitudini di consumo, produzione e marketing. La commercializzazione di prodotti agroalimentari come l'olio d'oliva non può avvenire in modo isolato nell'epoca della globalizzazione dell'economia o dello sviluppo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Pertanto, potrebbe rivelarsi interessante anche un'analisi di caratteristiche specifiche di differenti strumenti elettronici, che permettono di usare i servizi di commercio elettronico secondo le disposizioni di legge. L'oggetto del presente studio è incentrato sul processo di creazione di un negozio virtuale e sui modi di promuovere (pubblicizzare) l'immagine dell'azienda e dei suoi prodotti per via elettronica.

DAMIAN PUŚLECKI

Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego subsystemu ubezpieczenia społecznego rolników

Z chwilą wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹ w ramach systemu ubezpieczenia społecznego wydzielone zostały dwa subsystemy, tzw. powszechny, obejmujący obecnie przede wszystkim pracowników, oraz rolniczy, chroniący podmioty prowadzące działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym². Ubezpieczenie od wypadków przy pracy w rolnictwie wraz z ubezpieczeniem chorobowym i macierzyńskim w powiązaniu z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym³ stanowią dziś zasadniczy człon rolniczego prawa socjalnego. Choć minęło już 25 lat od wprowadzenia swoistego subsystemu rolniczego ubezpieczenia społecznego, w Polsce nadal wywołuje on wiele kontrowersji. W założeniu twórców systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego przy niskich składkach miał oferować niskie świadczenia. W związku z tym już od czasu jego wprowadzenia można się było spotkać z postulatami przeprowadzenia reform. Nasilały się one wraz ze wzrostem obciążeń składowych w ZUS, poprawą sytuacji polskiego rolnictwa i wstąpieniem do Unii Europejskiej.

Postulaty reform osiągnęły punkt kulminacyjny, gdy w 2014 r. niedomagania systemu zaczęła Polsce wskazywać Unia Europejska. Komisja Europejska prezentuje swoje rekomendacje w ramach tzw. semestru europejskiego.

¹ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2336, dalej jako: „ustawa ubezpieczeniowa”.

² Choć wyraźne odseparowanie od ubezpieczenia powszechnego nastąpiło dopiero w 2004 roku. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2004 r. poz. 873.

³ Związek ten występuje także z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, a uwidocznia się w katalogu świadczeń.

Jest to program działający od 2011 roku, który ma pomagać państwom członkowskim lepiej pracować nad swoim budżetem – i tym samym przyczyniać się do poprawy w gospodarce całej UE. Komisja zaleciła, by Polska włączyła rolników do powszechnego systemu emerytalnego, co w efekcie mogłoby doprowadzić do likwidacji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS)⁴. W 2017 roku natomiast Komisja wskazała, że do niskiej mobilności pracowników i ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa przyczynia się również kosztowny specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników⁵. O ile w latach 2013-2014 zalecano głęboką reformę systemu wraz z eliminacją uprzywilejowania rolników, a w 2015 r. postulowano włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, to w 2016 r. wskazano na podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia stabilności i adekwatności systemu emerytalnego poprzez reformy preferencyjnych systemów⁶.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile przedmiot ochrony uzasadnia wyodrębnienie i zachowanie szczególnego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. Do realizacji wskazanego powyżej celu konieczne jest przedstawienie aspektów prawno-historycznych i ewolucji ubezpieczenia społecznego rolników. Niezbędne jest także wskazanie konstytucyjnych podstaw ochrony oraz ukazanie katalogu podmiotowego ubezpieczenia społecznego rolników. Zagadnienia te należy przeanalizować przez pryzmat funkcji rolniczego ubezpieczenia społecznego i aktualnych problemów jego finansowania. Warto dodać, że w doktrynie wskazuje się na różne uwarunkowania funkcjonowania takiego szczególnego systemu. Do najważniejszych należy zaliczyć uwarunkowania historyczne, ustrojowe, ekonomiczne oraz polityczne⁷. Przedstawienie argumentacji za utrzymaniem

⁴ Zalecenie Rady Unii Europejskiej z 2 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r., Dz.Urz. UE C 247 z 07.07.2016, s. 97.

⁵ Zalecenie Rady z 22 maja 2017 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r., Dz.Urz. UE C 261 z 09.08.2017, s. 88.

⁶ B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s. 45.

⁷ Zob. np. M. Podstawka, *Dlaczego KRUS?*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s. 9 i n.; A. Czyżewski, *KRUS a Państwo w budżetach rolnych Polski w długim okresie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, 23 i n.; B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania...*, op.cit., s. 43 i n.; B. Wierzbowski, *Specyfika rolnictwa jako przyczyna wyodrębnienia organizacyjnego ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s. 61 i n.; W. Sułkowska, *Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s.135 i n.

szczególnego rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych ze względu na przedmiot ochrony tego ubezpieczenia może stanowić istotne uzupełnienie poglądów prezentowanych w literaturze.

1. Rolnicy w Polsce przez wiele lat pozbawieni byli w ogóle uprawnień socjalnych. Nie tylko nie podlegali powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, ale byli również wyłączeni z ogólnego systemu prawa pracy⁸. Bodźcem do objęcia ochroną socjalną ludności wiejskiej było prowadzenie znacznej liczby gospodarstw przez osoby w wieku emerytalnym bądź przed-emerytalnym.

Podmiotowe prawo do renty przyznała rolnikom *de facto* dopiero ustawa z 29 maja 1974 roku⁹. W poprzednich regulacjach z 1962 r.¹⁰ oraz z 1968 r.¹¹, możliwość uzyskania renty była znacznie utrudniona¹². Obowiązek ubezpieczenia społecznego dla rolników indywidualnych wprowadziła ustawa z 27 października 1977 roku¹³. Regulacja ta miała w założeniu realizować trzy cele: socjalny, produkcyjny i strukturalny¹⁴, a ubezpieczeniem zostali objęci rolnicy oraz członkowie ich rodzin, którzy w prowadzonych przez siebie gospodarstwach wytwarzali produkty rolne, sprzedawali je jednostkom gospodarki uspołecznionej i spełniali inne warunki przewidziane w ustawie. Z wyłączeniem członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych¹⁵ regulacja ta

⁸ A. Gadowski, *Ochrona pracy robotników rolnych*, Warszawa 1960, s. 32.

⁹ Ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz.U. z 1974 r. nr 21 poz. 118.

¹⁰ Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zabezpieczeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin, Dz.U. z 1962 r. nr 38 poz. 166.

¹¹ Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz.U. z 1968 r. nr 3 poz. 15.

¹² Przykładowo w ustawie z 1962 r. o rentę mógł wystąpić właściciel gospodarstwa spełniający łącznie następujące warunki: a) osiągnął wiek emerytalny (60 lat – kobieta, 65 lat – mężczyzna); b) przekazał Państwu nieodpłatnie gospodarstwo o powierzchni co najmniej 2 ha użytków rolnych; c) dochód z gospodarstwa stanowił główne źródło utrzymania; d) właściciel i jego współmałżonek nie posiadali innych nieruchomości; e) zadłużenie gospodarstwa wobec Państwa nie przekraczało 75% wartości gruntu.

¹³ Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz.U. z 1977 r. nr 32 poz. 140.

¹⁴ Szerzej W. Kobielski, *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników* w: J. Jastrzębska (red.), *Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, Lublin 2003, s. 23.

¹⁵ Osoby te zostały objęte ubezpieczeniem społecznym na podstawie dekrety z 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, Dz.U. z 1976 r. nr 10 poz. 54 oraz Dz.U. z 1977 r. nr 32 poz. 140.

objęła także rolników, którzy podlegali innym systemom ubezpieczeniowym (z uwagi na zatrudnienie lub inną działalność zarobkową). O objęciu ubezpieczeniem decydował tu fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego, a nie tytuł własności nieruchomości. Po raz pierwszy do rolniczego systemu ubezpieczeniowego wprowadzone zostały zatem załączki powszechności.

Ustawa z 1977 r. wprowadziła w Polsce społeczne rolnicze ubezpieczenie wypadkowe, obsługiwane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). Mimo iż miała ona wiele mankamentów, nie sposób kwestionować fakt, że jej znaczenie było przełomowe. Ubezpieczeniem społecznym objęta została większość ludności wiejskiej związana zawodowo z gospodarstwem indywidualnym. W dalszym ciągu nie był to jednak system ani powszechny, ani jednolity¹⁶. Z punktu widzenia ochrony ubezpieczonego wspomniane rozwiązania nie zapewniały poczucia bezpieczeństwa, co powodował przede wszystkim niski poziom uzyskiwanych świadczeń¹⁷.

Szereg istotnych zmian w systemie ubezpieczeniowym rolników wniosła ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin¹⁸. Głównym założeniem tej regulacji było jej wyraźne zbliżenie do rozwiązań ubezpieczenia pracowniczego przy zachowaniu pewnych odrębności w związku ze szczególnym charakterem pracy rolnika. W ten sposób rolniczy system ubezpieczenia został powiązany funkcjonalnie z powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego¹⁹.

Aktualnie obowiązująca i wielokrotnie nowelizowana ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w istotny sposób zmieniła cały system rolniczego ubezpieczenia społecznego²⁰ poprzez wyodrębnienie nowego subsystemu ubezpieczeń społecznych – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego²¹. Instytucja ta przejęła od ZUS zadania związane z ob-

¹⁶ J. Łopato, *Zabezpieczenie społeczne rolników w Polsce Ludowej. 1944-1989*, Warszawa 1990, s. 57.

¹⁷ Cz. Jackowiak, Z. Landau, W. Muszalski, M. Piątkowski, Z. Radzimowski, *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Wrocław 1991, s. 417.

¹⁸ Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz.U. z 1982 r. nr 40 poz. 268 ze zm.

¹⁹ M. Błażejczyk i in., *Ubezpieczenie społeczne rolników. Aspekty prawno-rolne*, Warszawa 1984, s. 12.

²⁰ Po raz pierwszy w jej postanowieniach zaznaczyły się w sposób wyrazisty elementy ubezpieczenia społecznego, które w poprzednich ustawach były wyraźnie podporządkowane ich pozaubezpieczeniowym funkcjom (przebudowy ustroju rolnego, wzrostu produkcji rolnej).

²¹ Warto zaznaczyć, że KRUS od roku 1992 jest członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association – ISSA; szerzej: K. Pątkowski, *KRUS na arenie międzynarodowej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 161 i n.

sługą ubezpieczenia rolników. Bazą ekonomiczną KRUS stała się samodzielna gospodarka finansowa, oparta na zasadzie pełnego rozrachunku, prowadzona na podstawie samofinansującego się Funduszu Składowego oraz trzech państwowych funduszy celowych: Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.

Regulacja ta już wówczas oceniana była jako dobry przykład reformowania systemu ubezpieczeń społecznych, z poszanowaniem praw nabytych przez ubezpieczonych przed 1991 rokiem²². Do najważniejszych rozwiązań ustrojowych systemu należy oddzielenie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego²³ od ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z odmiennymi zasadami ich finansowania. Ubezpieczenie rolników dało możliwość dobrowolnego ubezpieczenia podmiotom prowadzącym działalność rolniczą także w niepełnym zakresie (ubezpieczenie na wniosek). Ustawa ubezpieczeniowa skonkretyzowała obowiązek uiszczenia osobowej składki ubezpieczeniowej, odrębnej dla każdego rodzaju ubezpieczenia. Regulacja stworzyła odrębną instytucję ubezpieczeniową – KRUS – odpowiedzialną za realizację przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i prowadzenie gospodarki finansowej. Nie bez znaczenia było tu także powołanie Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników²⁴ – samorządnego przedstawicielstwa ubezpieczonych, które wpływa na kształt systemu i kontroluje jego funkcjonowanie.

Ubezpieczenie społeczne rolników w Polsce powstało z potrzeby ochrony wspólnoty osób narażonych na podobne zdarzenia losowe skutkujące utratą zarobkowania. Warto zatem w tym miejscu wymienić swoiste cechy tego ubezpieczenia:

- utworzone zostało w celu wzajemnej ochrony opartej na zasadzie solidaryzmu społecznego;
- o przynależności do wspólnoty decyduje związek z pracą rolniczą, a *de facto* prowadzenie działalności rolniczej;
- przymusowy i wnioskowy charakter ubezpieczenia przeciwdziała brakowi przezorności oraz wysokiemu ryzyku utraty zdolności do zarabkowania;

²² Zob. B. Tańska-Hus, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce* w: M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i Rolnictwo*, Warszawa 2002, s. 53.

²³ Do 1 stycznia 2015 roku.

²⁴ Zob. np. E. Bochińska, *Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w 2006 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2007, s. 70 i n.

- prawo do świadczeń zostało zagwarantowane ustawowo i przysługuje w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem, pod warunkiem spełnienia wymogów ustawowych i opłacania składek;
- instytucja ubezpieczeniowa KRUS to instytucja publiczna, która funkcjonuje pod nadzorem państwa, ma niezarobkowy charakter i działa w celu gromadzenia i rozdziału środków finansowych²⁵.

Wyodrębnienie organizacyjne ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych było wynikiem decyzji politycznej, podobnie w wyniku decyzji politycznej ta odrębność może zostać zlikwidowana. Praktyka stosowania tego systemu pokazuje, że specyfika rolnictwa została dobrze zrozumiana. Na zachowanie zasługują przede wszystkim elementy samopomocy i samorządności²⁶.

Od lat głównym zarzutem stawianym emeryturom rolniczym jest wysoka dotacja budżetowa. KRUS co roku otrzymuje 15-16 miliardów złotych dofinansowania, co stanowi spore obciążenie dla finansów państwa. Jest to spowodowane faktem, że rolnicy płacą zbyt niskie składki, co nie pozwala na samofinansowanie świadczeń, głównie emerytalno-rentowych, zgodnie z zasadą solidaryzmu wewnątrzgrupowego. W związku z tym istnieje konieczność przejęcia ciężaru zabezpieczenia rolników przez ogół podatników – w ramach solidaryzmu ogólnonarodowego.

2. Rolnicy mają prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy i na wypadek inwalidztwa²⁷. Ochrona wskazanych w Konstytucji sytuacji życiowych realizowana jest dla analizowanych podmiotów nie tylko metodą ubezpieczeniową, lecz ma dziś charakter złożony i dokonywana jest praktycznie za pomocą wszystkich metod zabezpieczenia społecznego²⁸. Na podstawie przepisu art. 67 Konstytucji w Polsce funkcjonuje system ubezpieczenia społecznego zarówno powszechnego, jak i rolniczego. Ochrona przysługuje wszystkim obywatelom polskim, jest więc powszechna i obejmuje wszystkie zdarzenia zagrażające niezdolności do pracy²⁹. Konstytucja wyraża

²⁵ Por. G. Szpor (red.), *System Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 2007, s. 25.

²⁶ B. Wierzbowski, *Specyfika rolnictwa...* op.cit., s.75.

²⁷ Zob. art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.: „obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483.

²⁸ Szerzej: D. Puślecki, *Jeszcze w sprawie ubezpieczeniowego charakteru rolniczego ubezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 60, s. 114.

²⁹ Szerzej: I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2003, s. 21.

nie wskazuje jednak, że materia ubezpieczenia społecznego regulowana jest ustawami specjalnie w tym celu wydawanymi (przede wszystkim ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników³⁰).

Pojęcie zabezpieczenia społecznego nie zostało w Konstytucji zdefiniowane, ale jego znaczenie w miarę jednolicie kształtuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz piśmiennictwo³¹. Można je zdefiniować jako pomoc ze strony państwa obywatelowi znajdującemu się w potrzebie³². Na system zabezpieczenia społecznego w Polsce składają się: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz świadczenia rodzinne. Mechanizm ubezpieczeń polega na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze otrzymywanych świadczeń, których wysokość związana jest z długością okresu ubezpieczenia. Przepis art. 67 Konstytucji nie wprowadza żadnego wzorca systemu ubezpieczeń społecznych lub pomocy społecznej. Konstytucja pozostawia ustawodawcy dość dużą swobodę regulacji, której granice wyznacza zakaz naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantującego co najmniej minimum świadczeń. Owo minimum, rozumiane jest jako świadczenie umożliwiające zaspokojenie potrzeb w zakresie wyższym niż podstawowy³³. Stopień pokrycia potrzeb osób uprawnionych jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustalając w ustawach zwykłych zakres i formy zabezpieczenia społecznego ustawodawca musi opierać się na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości, ale utworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego opartego w założeniu na zasadach jednolitych dla wszystkich nie jest możliwe. Różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego jest dopuszczalne, musi jednak uwzględniać szczególne warunki pracy w danej grupie zawodowej³⁴.

Rolnictwo to sektor wrażliwy, w którym dopuszcza się działania interwencyjne i protekcyjne, a także stosowanie krajowych przepisów prawa pu-

³⁰ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm. oraz przywoływana już ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

³¹ B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania...* op. cit., s. 47.

³² Szerzej: W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2006, s. 14.

³³ B. Jeżyńska, *Ustrojowe uwarunkowania...* op. cit., s. 48.

³⁴ Przykładowe orzeczenia: TK K 25/96 OTK 1997 nr 3-4, poz. 36; K 5/99 OTK 1999 nr 5, poz. 100; K 18/99 OTK 2000 nr 1, poz. 1; K 17/00 OTK ZU 2001 nr 1, poz. 4; SK 11/01 OTK-A 2002 nr 1, poz. 2; K 54/02 OTK KU 2004 nr 2, poz. 10; SK 45/04 OTKA 2006 nr 2, poz. 15; SK 41/07 OTK-A 2010 nr 1, poz. 5; K 43/12 OTK-A 2014 nr 5, poz. 50.

blicznego (zwłaszcza regulujących działalność gospodarczą, wprowadzanie do obrotu produktów rolno-spożywczych, odrębne organy administracji rolnej) oraz prawa prywatnego (zwłaszcza w sferze obrotu nieruchomościami i stosunków zobowiązaniowych), które w odniesieniu do działalności rolniczej zawierają postanowienia tak odmienne od powszechnie obowiązujących, że uzasadniają przyjęcie odrębnego reżimu prawnego dla rolnictwa. Można zatem uznać, że istnienie odrębnego systemu zabezpieczenia rolników wpisuje się w model odrębnego reżimu prawnego, kształtującego status prawny producentów rolnych oraz gospodarstw rolnych³⁵.

Ochrona rolników zależy zatem przede wszystkim od tego, jaki w danym państwie przyjęty został model ubezpieczenia. Nie bez znaczenia jest fakt, czy ubezpieczenie to realizowane jest w ramach systemu ubezpieczenia społecznego i czy oparte jest na dobrowolności albo przymusie podlegania ubezpieczeniu. Nie bez znaczenia jest również kwestia, czy ochrona jest realizowana przez ubezpieczenie społeczne, czy ubezpieczenia prywatno-gospodarcze.

Przyjęta przez państwo konstrukcja ubezpieczenia społecznego przejawia się przede wszystkim w sposobie finansowania świadczeń. Można w tym zakresie wyróżnić dwa submodele: jeden, w którym koszty ubezpieczenia ponoszą sami ubezpieczeni na zasadach solidaryzmu społecznego, i drugi, zaopatrzeniowy, gdzie odbywa się to przy udziale czynnika państwowego³⁶. Aby ubezpieczenie miało charakter społeczny, nie prywatny, musi istnieć obowiązek przystąpienia do ubezpieczenia, związek ubezpieczenia z pracą zawodową (tu działalnością rolniczą) i ustawowo określony system finansowania.

3. Mając na względzie istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych pożądanym 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 bowiem podstawę podlegania ubezpieczeniu. Zakres podmiotowy ubezpieczenia wyznaczają skonstruowane w ustawie o u.s.r. definicje ustawowe. Obecnie ubezpieczeniu społecznemu podlegają rolnicy, ich małżonkowie i domownicy. Chodzi tu zatem o podmioty pracujące w rolnictwie, a ściślej – prowadzące działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym (często rodzinnym) i pozostające poza stosunkiem pracy.

³⁵ Tak B. Jeżyńska, op. cit., s. 48.

³⁶ D. Puślecki, *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa-Poznań 2011, s. 78.

Nie można jednak zapomnieć, że działalność rolnicza niesie ze sobą rozmaite zagrożenia. Praca w gospodarstwie rolnym ma cechy swoiste, gdyż nie jest ono typowym zakładem produkcyjnym, większość gospodarstw w Polsce ma charakter rodzinny, dlatego też praca rolnika wyraźnie różni się od zatrudnienia w przemyśle czy handlu. Działalność rolnicza niejednokrotnie wymaga od producenta rolnego wykonywania rozmaitych czynności poza terenem gospodarstwa. Z drugiej strony charakteryzuje się niezwykle silnym związkiem z gospodarstwem domowym. O swoistych cechach pracy rolniczej przesądza przede wszystkim: brak ram czasowych i zmienność warunków jej wykonywania, wielozadaniowość i sezonowość oraz często konieczność korzystania z pomocy osób najbliższych, w tym także dzieci.

Mając na uwadze katalog podmiotów ubezpieczonych w oparciu o zasadę solidaryzmu społecznego uzasadnione jest, by podmiot silniejszy pomagał słabszemu w ochronie, której ten nie jest w stanie sam sobie zapewnić. Zasadę solidaryzmu społecznego można rozumieć szeroko jako wzajemną pomoc całego społeczeństwa wobec słabszej grupy zawodowej (rolników), oraz wąsko jako solidarność wewnątrzgrupową³⁷. Istota społecznych ubezpieczeń rolniczych przemawia za solidarnością podmiotów ubezpieczonych, a więc wszystkich podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Wskazane założenie winno zmienić podejście do proponowanych postulatów przeniesienia bogatszych rolników do ZUS. Warto także rozważyć, na ile przedsiębiorcy rolni³⁸ (czy inne podmioty znajdujące zatrudnienie w rolnictwie) winni uczestniczyć w solidaryzmie wewnątrzgrupowym podmiotów prowadzących działalność rolniczą.

Obecnie zakres podmiotowy ubezpieczenia obejmuje przede wszystkim samozatrudnionych rolników³⁹ i członków ich rodzin. Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP z 1997 r. podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Konstytucyjne uznanie „gospodarstwa rodzinnego” za podstawę ustroju odpowiada faktycznemu stanowi rzeczy, jaki ukształtował się w rozwoju historycznym naszego rolnictwa⁴⁰. Uznanie gospodarstwa rolnego za

³⁷ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 105 i n.

³⁸ Na podobnym dziś do ZUS-owskiego bądź preferencyjnym ciężarze składkowym i analogicznych świadczeniach. Wymagałoby to jednak odstępstwa od obecnej zasady obowiązującej w KRUS, gdzie nie ma możliwości uzyskania wyższych świadczeń przy opłacaniu wyższych składek.

³⁹ Także pod pewnymi warunkami swoistą kategorię podmiotów dwuzawodowców: rolników-przedsiębiorców.

⁴⁰ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe* w: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego* t. 3, Warszawa 2013, s. 217-336.

„podstawę” ustroju oznacza, że jest ono „zasadniczym elementem” tego ustroju⁴¹. Norma konstytucyjna daje wyraz przekonaniu, iż ten stan rzeczy ma być utrzymany także w przyszłości⁴².

Istotnym elementem w działalności rolniczej jest istnienie silnego, nierozwalnego związku z gospodarstwem domowym. Wiąże się to nie tylko z problemami kwalifikacji zdarzeń ubezpieczeniowych, lecz także kwestią akceptacji pracy i pomocy dzieci rolnika w tym gospodarstwie. Nie można także zapominać, że istnieją w Polsce gospodarstwa o typowo socjalnym, zaopatrzeniowym charakterze, które nie funkcjonują wcale (bądź tylko w marginalnym zakresie) na rynku. To bardzo szczególna cecha działalności rolniczej – diametralnie odróżniająca rolnika od typowego przedsiębiorcy. Swoiste są tu także kategorie ryzyka socjalnego, które towarzyszą tak zakreślonej działalności.

O katalogu ubezpieczonych w szczególnym subsystemie rolniczego ubezpieczenia społecznego decyduje nie tylko przynależność do wskazanej grupy zawodowej czy warunki pracy w działalności rolniczej, lecz przede wszystkim praca rodziny i konieczność jej ochrony w wielopokoleniowym gospodarstwie rolnym. Do najważniejszych atrybutów rolnictwa rodzinnego należy zaliczyć: związek gospodarstwa rolnego z domowym, więzi rodzinne i ochronę rodziny, wielopokoleniowość rodzin rolniczych, rodzinne zasoby pracy, ochronę zdolności do pracy w rolnictwie, stosunki własnościowe, rodzinne dochody oraz stosunki z następcą prawnym.

Działalność rolnicza w Polsce opiera się dziś przede wszystkim o pracę członków rodziny i jest to najistotniejszy wkład zapewniający jej prawidłowe funkcjonowanie. Obowiązki w gospodarstwie rolnym są rozdzielane przez „rolnika zarządzającego” pomiędzy wszystkich członków rodziny. W gospodarstwie rolnym podstawowy zasób pracy obejmuje zatem osoby tworzące wspólne gospodarstwo domowe – to istotny związek pomiędzy gospodarstwem domowym i rolnym. Dochód osiągniany z działalności rolniczej powinien stanowić podstawę utrzymania rodziny. Nawet wówczas, kiedy produkcja rolnicza nie jest przeznaczona na rynek, gospodarstwo stanowi często jedyne zabezpieczenie bytu rodziny (gospodarstwa samozaopatrzeniowe – socjalne).

⁴¹ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 23-45.

⁴² Szerzej: S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)* w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s.11 i n.

4. Istotną funkcją rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona przed skutkami zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych człowieka. Jest to szczególnie widoczne w przypadku ubezpieczenia wypadkowego, które chroni rolnika przed skutkami wystąpienia nieszczęśliwych zdarzeń losowych. Zjawiskami losowymi mogącymi przeszkodzić człowiekowi w zdobywaniu środków utrzymania są przede wszystkim: choroba, kalectwo, poród, macierzyństwo w pierwszym okresie życia dziecka, a także śmierć. Nie wszystkie zdarzenia losowe są zatem zdarzeniami nieszczęśliwymi.

W rolnictwie przedmiot ochrony należy określać i analizować inaczej niż w przypadku typowego pracownika. Nie chodzi tylko o zdarzenia mogące zagrażać człowiekowi podczas wykonywania czynności składających się na działalność rolniczą. Zagrożenia skutkujące utratą zdolności do pracy trzeba przewidywać uwzględniając pracę rolnika i domowników, ze szczególnym uwzględnieniem pomagających dzieci i osób starszych. Nie ulega wątpliwości, że przedmiot ochrony ubezpieczenia ściśle i swoście łączy się z katalogiem podmiotów pracujących w rolnictwie.

Przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona przed skutkami zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych rolnika i członków jego rodziny. Z uwagi na silne więzi rodzinne występujące w produkcji rolnej istotnym zagadnieniem powinna być tu problematyka ochrony całej rodziny rolnika, a nie jedynie głównego żywiciela, jak w ubezpieczeniu powszechnym. Obecnie w zasadzie brak w analizowanym subsystemie takich instrumentów ochrony. Katalog podmiotowy wyraźnie wskazuje na osoby ubezpieczone, a nowelizacja ustawy ubezpieczeniowej z 2004 roku zlikwidowała całkowicie prawo do świadczeń dla osób, które w przypadku zdarzenia losowego korzystały z ubezpieczenia rolnika⁴³.

Celem ochrony ubezpieczeniowej jest zapewnienie świadczeń w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca uznał, że ubezpieczonemu może przysługiwać do nich prawo. Należy zatem przyjrzeć się bliżej funkcjom rolniczego ubezpieczenia społecznego. Na szczególną uwagę zasługuje funkcja ochronna, z którą łączą się ściśle inne funkcje – gwarancyjna, kompensacyjna i prewencyjna.

⁴³ Chodzi tu w szczególności o nieubezpieczone dzieci ulegające wypadkom przy pracy rolniczej. D. Puślecki, *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, z. 1, s. 197 czy M.A. Król, *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państwach europejskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, z. 53, s. 91-99.

Funkcja ochronna wywodzi się z potrzeby ochrony ludzi pracujących, a więc z ustawodawstwa ochronnego pracy. Ma ona na celu zabezpieczenie rolnika, jego małżonka i domownika, a więc każdego ubezpieczonego przed ryzykiem niekorzystnych dla niego zdarzeń losowych mogących wystąpić podczas prowadzenia działalności rolniczej. Pojęcie ryzyka przejęte przez ubezpieczenie społeczne z ubezpieczenia gospodarczego jest jednak w tym przypadku zbyt wąskie. Mamy tu do czynienia z tzw. ryzykiem socjalnym. Zdarzenie ubezpieczeniowe to zdarzenie przyszłe, często niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Na zakres przysługującej ochrony wpływ ma całość regulacji prawnej: od teoretycznych podstaw ubezpieczenia, instytucję ubezpieczeniową, przedmiot ochrony, poprzez zakres podmiotowy i przedmiotowy, kwalifikacje zdarzeń, katalog świadczeń po rozstrzyganie sporów przez sąd właściwy.

Funkcja ochrony ubezpieczeniowej oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej. Zagadnienie solidarności odnosi się do obowiązku, ciężaru, indywidualnego wkładu, wspólnego wysiłku. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem i możliwą do uzyskania korzyścią. Jest to jednak cecha wyrażająca sens solidarności – przyczyniają się do niej wszyscy, dłużej lub krócej, a korzysta ten, kogo dotknęło zdarzenie losowe⁴⁴.

Funkcja kompensacyjna ubezpieczeń społecznych wiąże się z funkcją ochronną. Realizując tę funkcję, ubezpieczenie dostarcza środków finansowych w postaci świadczeń osobom, które odczuły negatywne skutki utraty zdolności do zarobkowania.

W ubezpieczeniu społecznym rolników nie można jednak mówić o pełnej kompensacie poniesionych „szkód”⁴⁵. Trudno też jednoznacznie wycenić utracony zarobek w okresie, w którym producent rolny pozostaje niezdolny do pracy⁴⁶. Wystąpienie zdarzenia ubezpieczeniowego powoduje niejednokrotnie poważną utratę sił i zdolności do pracy, stanowiąc jednocześnie swego rodzaju szkodę na osobie – uszczerbek na zdrowiu lub utratę życia⁴⁷. Nie można także zapominać o konieczności podtrzymania ciągłości produkcji rolnej w działalności rolniczej. W przypadku rolniczego ubezpieczenia społecznego należy zatem mówić o potrzebie realizacji funkcji kompensacyjno-wspomagającej.

⁴⁴ Szerzej: J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003, s. 16-40.

⁴⁵ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 46.

⁴⁶ Zwraca uwagę jakość świadczeń, na przykład zasiłek chorobowy w wysokości 10 zł na jeden dzień niezdolności do pracy.

⁴⁷ Szerzej: J. Brol, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 26.

Środki na świadczenia dla rolników w zależności od tytułu przysługiwania wypłacane są z określonego funduszu. Jeżeli dany fundusz dysponuje środkami z wpłat samych tylko ubezpieczonych, mamy do czynienia z solidarnością grupową⁴⁸. Gdy natomiast udział nieubezpieczonych w finansowaniu świadczeń przybiera postać dopłat z budżetu państwa, można mówić o solidarności ogólnonarodowej⁴⁹.

Trzeba podkreślić, że kompensata rolniczego ubezpieczenia społecznego powinna przede wszystkim polegać na przywracaniu poszkodowanemu zdolności do pracy. Fakt ten determinuje przedmiot ochrony ubezpieczenia. Dopiero kiedy nie jest to możliwe winna wspomagać ciągłość produkcji rolnej, a w końcowym etapie skutkować wypłatą określonych świadczeń pieniężnych. Zależności tej nie zauważył, zdaje się, ustawodawca, konstruując zasady realizacji ochrony *ex post* w systemie rolniczym.

Nie można także zapomnieć o istotnej roli funkcji gwarancyjnej i prewencyjnej ubezpieczenia. Funkcja gwarancyjna ubezpieczenia wiąże się z zasadą realności ochrony ubezpieczeniowej, na którą składają się przede wszystkim gwarancje prawne i ekonomiczne wypłaty świadczenia ubezpieczeniowego⁵⁰. Prewencję należy rozumieć jako dążenie do zapobiegania występowaniu niekorzystnych zdarzeń losowych. Działalność prewencyjna nałożona na KRUS z ustawy nie spełnia właściwie swojej roli. Ustawodawca nie przewidział bowiem skutecznych instrumentów prewencji przedwypadkowej, która mogłaby znacznie ograniczyć rozmiary zjawiska wypadkowości w rolnictwie.

Ochrona producentów rolnych zależy więc przede wszystkim od tego, jaki model ubezpieczenia przyjęty został w danym państwie. Nie bez znaczenia jest, czy ubezpieczenie to realizuje się w ramach systemu ubezpieczenia społecznego i czy opiera się na dobrowolności albo przymusie podlegania ubezpieczonych. Istotny jest tu również fakt, czy ochrona realizowana jest przez ubezpieczenie społeczne, czy ubezpieczenia prywatno-gospodarcze.

Przedmiot ochrony ubezpieczenia wraz z katalogiem podmiotów pracujących w działalności rolniczej determinuje istnienie szczególnego rolniczego subsystemu ubezpieczenia społecznego. Potrzeba taka miała w Polsce przede wszystkim uzasadnienie historyczne. Funkcjonowanie przez wiele lat pod-

⁴⁸ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne*...op. cit., s. 105 i n.

⁴⁹ Ibidem, s. 105.

⁵⁰ Na ten temat: W. Nagel, *Fundusze rezerowe w tworzeniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Perspektywa krajowa i zagraniczna*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2016, nr 59, s. 7-23.

miotów całkowicie pozbawionych ochrony przed utratą zdolności do pracy w jednym z najbardziej niebezpiecznych działów gospodarki było niedopuszczalne. Nie można jednak zapomnieć, że pomimo słuszych idei nie udało się uniknąć przy konstruowaniu systemu kilku istotnych mankamentów. Część z nich wynikała z nieodpowiedniego skonstruowania instytucji w systemie powszechnym, inne natomiast ujawniły się podczas funkcjonowania ubezpieczenia i wiązały się z procesem stosowania prawa.

Warto przywołać oryginalną do 2015 roku instytucję ubezpieczenia macierzyńskiego w rolniczym ubezpieczeniu społecznym. Nawet obecnie w powszechnym ubezpieczeniu społecznym jest ono powiązane z ubezpieczeniem chorobowym. Wyodrębnienie tego ubezpieczenia było istotnym wkładem do polskiego prawa ubezpieczeń społecznych. Entuzjazm jednak studzi nie tylko pobór składek w takiej samej wysokości, jak na ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe, lecz przede wszystkim wysokość i konstrukcja samych świadczeń. Ostatnia reforma rolniczego świadczenia macierzyńskiego jest nieporozumieniem legislacyjnym⁵¹.

Nie ulega zatem wątpliwości, że szczególny subsystem rolniczego ubezpieczenia społecznego wymaga obecnie nie, jak często się podnosi, likwidacji bądź zmian zasad finansowania, lecz przede wszystkim nowych rozwiązań konstrukcyjnych. Należałoby dokonać gruntownej przebudowy systemu.

Podjmując się próby reformy ubezpieczenia społecznego rolników nie wolno zapomnieć o przedmiocie ochrony ubezpieczenia – ochronie zdolności do zdobywania własną pracą środków utrzymania, w szczególności w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Przedmiot ochrony wymaga skonstruowania realnych instrumentów ochrony ubezpieczonego *ex ante* i *ex post*. Instrumenty *ex ante* sprowadzają się do uregulowania przepisów BHP w rolnictwie i przekonstruowania ustawowych zadań KRUS w zakresie prewencji – tak, żeby była to prewencja realnego działania, przejawiająca się w bezpośrednim oddziaływaniu na niebezpieczeństwa występujące w konkretnym gospodarstwie rolnym.

Przedmiot ochrony determinuje katalog podmiotowy rolniczego ubezpieczenia społecznego. Chodzi tu z pewnością o wszystkie podmioty faktycznie wykonujące pracę w działalności rolniczej. Otwartym pozostaje pytanie, na ile powinny znaleźć się tu osoby trudniące się szeroko rozumianym rolnictwem.

Przedmiot ochrony wpływa także na zakres ochrony *ex ante*, czyli zanim wystąpi zdarzenie ubezpieczeniowe. Chodzi tu w szczególności o negatywne

⁵¹ D. Puślecki, *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 55/56, s. 83-102.

zjawiska skutkujące przeszkodą w wykonywaniu pracy. Mając na względzie zagrożenia wynikające z prowadzonej działalności rolniczej, brak regulacji BHP w tej materii, zjawisko wypadkowości w rolnictwie czy problematykę chorób zawodowych, kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia. Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie nie mogą już dłużej zagadnień ochrony *ex ante* traktować po macoszemu. Swoisty subsystem ubezpieczenia wraz z doświadczeniem i szczegółową analizą zagrożeń oraz odpowiednimi działaniami prewencyjnymi może w przyszłości skutecznie ograniczać skalę zjawiska wypadkowości w działalności rolniczej.

Przedmiot ochrony powinien w przyszłości determinować także zakres przedmiotowy ubezpieczenia – katalog świadczeń. Winien on na zasadzie *quasi*-algorytmu zawierać takie świadczenia, które w pierwszej kolejności przywrócą poszkodowanemu zdolność do pracy. Gdy nie jest to możliwe, świadczenia powinny umożliwić mu pracę w gospodarstwie, poprzez np. dostosowanie ciągnika do niepełnosprawności, zapewnienie przekwalifikowania zawodowego, a renta z tytułu niezdolności do pracy powinna być przyznawana dopiero w ostateczności. Świadczenia winny mieć charakter wspomagająco-kompensujący z uwagi na konieczność stałego podtrzymywania produkcji rolnej.

Od lat głównym problemem podnoszonym w debacie publicznej jest gospodarka finansowa KRUS. Paradoksalnie niewiele mówi się o skandalicznie niskich świadczeniach, niewłaściwym zakresie ochrony rolników czy problemie ubezpieczenia dzieci od wypadków przy pracy rolniczej. Paradoksem jest również to, iż większość rolników (86%)⁵² pozytywnie ocenia funkcjonowanie ubezpieczeń, ale jedynie ze względu na wysokość składek⁵³. Nieuniknionym, głównym powodem przyszłej reformy KRUS zdaje się być podnoszona od lat konieczność zmiany sposobów jego finansowania. Nie można jednak tego dokonać bez uwzględnienia wskazanych powyżej słabości systemu.

5. W momencie tworzenia subsystemu rolniczego ubezpieczenia społecznego zakładano, że będzie to system tani dla ubezpieczonych, o niskich świadczeniach dla beneficjentów i przy znacznym udziale środków budżeto-

⁵² Badania przeprowadzone w formie wywiadu przez Paulę Siekierską w 2016 roku na grupie rolników województwa wielkopolskiego, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, niepublikowane.

⁵³ Pomimo, iż w porównaniu z początkowym okresem funkcjonowania systemu sukcesywnie podnoszony jest ciężar składkowy ubezpieczonych. Zob. www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/ [dostęp: 21.12.2016].

wych. Wybrano więc złożony model ubezpieczenia, gdzie finansowanie odbywa się także metodą zaopatrzeniową, przy znacznym udziale czynnika państwowego. Nie można jednak zapominać o idei samofinansowania się ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego oraz roli, jaką pełni Fundusz Składowy. Jak wskazano wyżej, obecnie najczęściej zarzutów dotyczy zbyt niskich, w zasadzie nie zdywersyfikowanych składek, oraz blisko 16 mld zł dotacji z budżetu państwa. Kwestie te nie straciły na znaczeniu pomimo spadku zarówno liczby ubezpieczonych w KRUS, jak i liczby świadczeniobiorców⁵⁴.

Jak uważa Marian Podstawka, problem ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce przedstawiany jest w sposób nieobiektywny. W świadomości społecznej przeważa pogląd, iż dotacje do KRUS są olbrzymie – co generuje dług publiczny – i wynoszą około 95% kosztów tego ubezpieczenia. Jest to informacja nieprawdziwa⁵⁵.

Nie można zapominać, że dotacja budżetowa skierowana jest przede wszystkim na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i całokształt zadań realizowanych przez Kasę w tym zakresie⁵⁶.

Wysokość dotacji budżetowej do KRUS w zasadzie nie odbiega od tej, z jaką mamy do czynienia w innych państwach, jak Niemcy – dotacja wynosi 77,5%, Austria – 70%, Francja – 65%. Nieco lepszy obraz dają wskaźniki pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek od ubezpieczonych w ZUS. Jednak w przypadku ZUS stopień pokrycia wydatków składkami zmniejsza się, np. 1999 r. wynosił on 87,1%, a w 2014 r. już tylko 68,5%. Według prognoz w kolejnych latach nadal będzie się zmniejszał⁵⁷.

Kwoty dotacji do jednego świadczeniobiorcy są wyższe w KRUS niż w ZUS. Natomiast uwzględniając zaangażowanie finansów publicznych w dotowanie składek dla osób z sektora publicznego do ubezpieczenia emerytalno-rentowego i Funduszu Pracy, obserwujemy sytuację odwrotną: nieco wyższa kwota dotacji na jednego świadczeniobiorcę przypada w ZUS niż w KRUS.

Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego rolników ocenia się jako relację składek do dochodów⁵⁸. Jest ona w przypadku ubezpieczenia społecznego rolników niższa względem kosztochłonności tego ubezpieczenia dla osób

⁵⁴ Szerzej: A. Czyżewski, *KRUS a Państwo...* op. cit., s. 39.

⁵⁵ M. Podstawka, op. cit. s. 9 i nn.

⁵⁶ Z danych publikowanych przez KRUS można wywnioskować, że stopień samofinansowania się ubezpieczenia społecznego rolników wynosi 22-23%. Oznacza to, że państwo dotuje te ubezpieczenia w wysokości ok. 77-78%.

⁵⁷ M. Podstawka, op. cit., s. 18.

⁵⁸ Tak M. Podstawka, *ibidem*, s. 19.

prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i odprowadzających składki od kwoty równej 60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Sytuacja kosztowności ubezpieczenia społecznego rolników jest prawie identyczna z kosztownością ubezpieczenia osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i korzystających z preferencyjnej podstawy wymiaru składek, która wynosi 30% minimalnego wynagrodzenia. Kosztowność ubezpieczenia społecznego rolników posiadających gospodarstwa rolne powyżej 50 ha jest nieco wyższa niż osób rozpoczynających prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej i będzie się zwiększać w przypadku gospodarstw większych⁵⁹.

Należy zauważyć, że skutkiem reform wprowadzających zmiany do systemu, jakie miały miejsce od początku lat dziewięćdziesiątych nie był ani radykalny spadek dotacji z budżetu państwa przeznaczanej na realizację ustawowych zadań KRUS, ani poprawa samofinansowania ubezpieczeń społecznych rolników. W okresie tym nastąpił wzrost środków z budżetu kierowanych do KRUS, a składki na podstawowe świadczenia emerytalno-rentowe wzrosły nawet o 200 złotych. Stało się tak dlatego, że od czasu stworzenia systemu liczba osób ubezpieczonych spadła o około 90 tysięcy przy jednoczesnym spadku świadczeniobiorców o 1/3⁶⁰. Trzeba zatem stanowczo stwierdzić, że z zasady żadna z przeprowadzonych dotąd reform nie wpłynęła radykalnie na poprawę finansowania rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, mimo iż od jego powstania mija obecnie 25 lat.

6. Przeprowadzone rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków.

Ukazany w opracowaniu przedmiot ubezpieczenia – ochrona przed skutkami zajścia zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych rolnika i członków jego rodziny – nie tylko uzasadnia stworzenie i funkcjonowanie swobodnego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego, lecz wraz z funkcjami tego ubezpieczenia wyznacza konstytucyjny zakres ochrony – granice ochrony określone w ustawie ubezpieczeniowej dla osób pracujących w rolnictwie. Z tak określonym przedmiotem ochrony ściśle łączą się uwarunkowania historyczne – pozbawienie w przeszłości ochrony socjalnej rolników, swobodnie określony katalog podmiotów podlegających ubezpieczeniu i pracujących w działalności rolniczej oraz kwestie finansowania świadczeń. Ochrona przed różnymi rodzajami ryzyka socjalnego w rolnictwie

⁵⁹ Tak M. Podstawka, op. cit., s. 20.

⁶⁰ Zob. www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/ [dostęp: 08.11.2017].

nadal powinna być realizowana jako szczególne – oderwane od powszechnego – branżowe ubezpieczenie społeczne, bo tylko takie właściwie zrealizuje swój społeczny cel.

Problematyki przedstawionej w opracowaniu nie można rozpatrywać bez uwzględnienia potrzeby rychłej reformy ubezpieczenia społecznego rolników. Problem finansowania nie stanowi jedynej kwestii, która wymaga rozstrzygnięcia. Subsystem rolniczy od czasu powstania nie realizował swoich funkcji właściwie, stwarzał pozorną ochronę, opierając swoje rozwiązania na pracowniczym systemie ubezpieczenia społecznego. Funkcja ochronna ubezpieczenia wraz z przedmiotem ochrony ubezpieczenia powinna być podstawowym wyznacznikiem konstruowania odrębnego subsystemu rolniczego ubezpieczenia społecznego. Uzasadnia to przede wszystkim potrzeba ochrony osoby pracującej przed szczególnym ryzykiem socjalnym występującym w działalności rolniczej i związane z nim zagrożenia dla całej rodziny.

W obecnej formie ubezpieczenie rolników nie realizuje właściwie funkcji ochronnej ani w aspekcie *ex ante*, ani *ex post*. Najpoważniejsze zarzuty do systemu to brak realnej ochrony producenta rolnego zanim wystąpi zdarzenie ubezpieczeniowe, brak możliwości przywracania zdolności do pracy oraz nieuwzględnienie konieczności stałego podtrzymywania produkcji rolnej w obecnie skonstruowanym katalogu świadczeń a także niska jakość uzyskiwanych świadczeń. Kwestie te wielokrotnie poruszano w badaniach, co uzasadnia teżę o potrzebie skonstruowania nowej koncepcji ubezpieczenia społecznego rolników.

Choć cały system ubezpieczenia społecznego w Polsce wymaga gruntownej reformy, to w odniesieniu do subsystemu rolniczego należy się raczej opowiadać za stopniową jego ewolucją niż za rewolucją w tej materii. Wielokrotnie podnoszone stanowisko o konieczności przejścia bogatszych rolników do ZUS wcale nie uzdrowi zasad finansowania Kasy, przeciwnie, może spowodować całkowite załamanie finansów KRUS. Likwidacja KRUS w efekcie tego zabiegu może dodatkowo doprowadzić do sytuacji, w której wiele słabszych, często socjalnych gospodarstw, nie będąc w stanie ponieść ciężarów składkowych upadnie, a podmioty, które dotychczas je prowadziły wraz ze swoimi rodzinami, będą oczekiwały wsparcia pomocy społecznej. Ubezpieczenia społeczne winny realizować zasadę solidaryzmu społecznego i najbardziej pożądane jest, by był to solidaryzm w wymiarze wewnątrzgrupowym. Solidaryzm polega na tym, że silniejszy pomaga słabszemu, że składki płacą wszyscy, a korzysta ten, kto uległ zdarzeniu ubezpieczeniowemu. Nie może być zatem żadnych wątpliwości, że system wymaga reformy finansowania.

Warto zatem rozważyć, czy nadal zakresem podmiotowym ubezpieczenia mają być objęci jedynie rolnicy, czy szerzej – całe rolnictwo, a więc czy ma to być w przyszłości ubezpieczenie społeczne rolników, czy raczej ubezpieczenie społeczne w rolnictwie. Warto rozważyć, czy powinno ono obejmować ochroną samozatrudnionych rolników i członków ich rodzin, czy też wszystkie podmioty zatrudnione w rolnictwie, z pracownikami rolnymi włącznie. Dalej, można zastanowić się nad objęciem ubezpieczeniem szczególnej kategorii podmiotu – przedsiębiorcy rolnego, który przy wyższych dochodach mógłby wyraźnie zmniejszyć obciążenie małych, socjalnych gospodarstw rolnych w systemie ubezpieczenia społecznego. Tę propozycję uzasadnia powszechnie krytykowane finansowanie rolniczego ubezpieczenia na zasadach solidaryzmu ogólnonarodowego i zbyt mały udział solidaryzmu wewnątrzgrupowego.

Istnienie odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników nie jest ewenementem na arenie międzynarodowej. Wynika ono także z doświadczeń takich państw, jak Niemcy, Francja, Finlandia, Austria i częściowo Grecja. Ubezpieczenia te w wymienionych państwach, omijając pomoc publiczną, są wykorzystywane do dotowania rolnictwa w celu zwiększenia jego konkurencyjności. Warto podkreślić, że stopień dotowania rolnictwa w Polsce za sprawą ubezpieczeń społecznych jest zbliżony do poziomu kierowanych dotacji we wspomnianych krajach. Badania przeprowadzone przez M. Podstawkę dowodzą, że nie jest prawdą, iż ubezpieczenia społeczne rolników są przyczyną kłopotów w sektorze finansów publicznych. Stopień zaangażowania państwa w dofinansowanie tych ubezpieczeń jest podobny do stopnia wsparcia ubezpieczeń społecznych realizowanych przez ZUS w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę⁶¹.

Ewentualne wsparcie udzielane przez państwo należy kierować w szczególności do niezamożnych rolników. Wymaga to jednak określenia nowej koncepcji ubezpieczenia społecznego rolników za pomocą alternatywnych rozwiązań konstrukcyjno-prawnych i finansowych. Taka konstrukcja wyklucza z zasady traktowanie KRUS szeroko, jako instytucji zabezpieczającej sytuację bytową rolników w ogólności. Wymusza zatem na państwie opracowanie realnej krajowej polityki rolnej przy uwzględnieniu sytuacji polskiego rolnictwa i aktualnych problemów socjalnych wsi. Pomoc taka powinna być dostarczana przez wyspecjalizowane instytucje, a nie, jak do tej pory, gwarantowana w głównej mierze jedynie rolniczym ubezpieczeniem społecznym i niepewnym wsparciem ze środków Unii Europejskiej.

⁶¹ M. Podstawka, op. cit., s. 21.

THE OBJECT OF PROTECTION AS A PREMISE FOR MAINTAINING A SPECIFIC SUBSYSTEM OF FARMERS' SOCIAL INSURANCE

S u m m a r y

The aim of this paper is to determine to what extent the subject of protection justifies distinguishing and maintaining a specific agricultural social insurance system. In conclusion of the deliberations the author states that the subject-matter of insurance, which is protection against the consequences of random events in relation to the production capacity of a farmer and his family members, not only justifies the separation and maintenance of a specific agricultural social insurance system, but also outlines the limits of protection specified in the agricultural insurance act. Although the analysed social insurance subsystem requires a fundamental reform, it is necessary to opt for its gradual evolution rather than a revolution in this matter. Proper protection of persons working in agriculture requires formulating a new concept of farmers' social insurance with the use of alternative legal and financial solutions and their altered design.

L'OGGETTO DELLA TUTELA COME PRESUPPOSTO PER IL MANTENIMENTO DI UNO SPECIFICO SOTTOSISTEMA DELL'ASSICURAZIONE SOCIALE PER GLI AGRICOLTORI

R i a s s u n t o

L'obiettivo del presente studio è di rispondere alla domanda in quale misura l'oggetto della tutela possa giustificare la distinzione e il mantenimento di uno specifico sistema di assicurazione sociale per gli agricoltori.

In conclusione, l'autore afferma che l'oggetto di copertura assicurativa – la tutela contro le conseguenze di un possibile verificarsi di eventi fortuiti in relazione alla capacità produttiva dell'agricoltore e della famiglia – non solo giustifica la distinzione e il mantenimento di uno specifico sottosistema di assicurazione sociale per gli agricoltori, ma determina i limiti di tutela definiti nella legge sull'assicurazione per gli agricoltori. Sebbene il sottosistema di assicurazione per gli agricoltori analizzato richieda una profonda riforma, si dovrebbe optare piuttosto per una graduale evoluzione anziché una rivoluzione. Una valida tutela per le persone che operano in agricoltura necessita di formulare una nuova concezione di assicurazione sociale per gli agricoltori servendosi di soluzioni alternative, quali costrutti giuridici e finanziari.

ANNA KAPAŁA

Z prawnej problematyki wyróżniania produktów lokalnych*

1. Wprowadzenie

W dobie globalizacji produkcja żywności umiędzynarodowiła się do tego stopnia, że coraz trudniej dany produkt wiązać z określonym regionem lub nawet państwem. W drodze do ostatecznych konsumentów produkty rolne przechodzą przez różne ogniwa łańcucha wartości dodanej, często stanowiąc wyjściowy surowiec do przemysłowego produkowania rozmaitych artykułów spożywczych¹. W opozycji do globalizacji, standaryzacji i uprzemysłowienia produkcji żywności pojawia się potrzeba rozwoju lokalnych systemów żywnościowych, coraz silniej pożądana zarówno ze strony konsumentów, jak i producentów². Jak zauważono w literaturze, „to właśnie efektem globalizacji jest zwrócenie uwagi na aspekt lokalny, na powiązanie działalności rolniczej z określonym terytorium”, które „pozwala na identyfikację produktu”³.

Jednym z instrumentów rozwoju lokalnego rolnictwa i lokalnej produkcji żywności są oznaczenia produktów wskazujących na ich pochodzenie z kon-

* Artykuł jest efektem realizacji projektu nr 2016/21/D/HS5/03906, finansowanym przez Narodowe Centrum Nauki.

¹ J. Kraciuk, *Suwerenność żywnościowa a procesy globalizacji w rolnictwie*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Seria Oeconomica” 2013, nr 299(70), s. 121.

² Na temat rosnącego ruchu społecznego „eat locally” zob. m.in. B.P. Denning, S. Graff, H. Wooten, *Law to require purchase of locally grown food and constitutional limits on state and local government: suggestion for policymakers and advocates*, „Journal of Agriculture, Food systems, and Community Development” 2010, vol. 1 (www.AgDevJournal.com).

³ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 27, za: A. Jannarelli, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale: spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 4, s. 729.

kretnego regionu, z którym łączą się określone cechy takiego produktu. Znajduje to odzwierciedlenie w preambule rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w sprawie informacji o żywności dla konsumentów, która stanowi, że „w niektórych przypadkach podmioty działające na rynku spożywczym mogą chcieć wskazać pochodzenie żywności na zasadzie dobrowolności, aby zwrócić uwagę konsumentów na jakość ich produktu”⁴. Wzrasta również świadomość konsumentów, że wybór lokalnego produktu o potwierdzonym pochodzeniu geograficznym może wesprzeć lokalne rolnictwo i lokalne gospodarstwa rolne.

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile unijny wspólny znak towarowy oraz oznaczenia lub znaki jakości uregulowane na poziomie unijnym i krajowym mogą stanowić instrument wyróżniania lokalnych produktów. Analiza obejmie, oprócz wspomnianego wspólnego unijnego znaku towarowego, wybrane polskie oznaczenia: „Jakość Tradycja”, „Poznaj Dobrą Żywność” oraz Listę Produktów Tradycyjnych. Unijny system jakości chronionej nazwy pochodzenia (ChNP), chronionego oznaczenia geograficznego (ChOG) i gwarantowanej tradycyjnej specjalności (GTS) nie jest przedmiotem analizy, stanowiąc jedynie punkt odniesienia.

2. Wspólny unijny znak towarowy (EUTM)

Na poziomie UE można wyróżnić dwa systemy ochrony geograficznego pochodzenia środków spożywczych, zaliczające się do własności intelektualnej: system ChOG, ChNP oraz system wspólnego unijnego znaku towarowego⁵. Unijne systemy jakości ChNP i ChOG są instrumentami pozwalającymi producentom na wykorzystanie renomy pochodzenia geograficznego, z którym konsumenci wiążą jakość i cechy produktu. Na tle rosnącej globalnej konkurencji na towary rolne i produkty wartości dodanej w 2006 r. Komisja Europejska ogłosiła przegląd polityki unijnego systemu ochrony oznaczeń geograficznych⁶. W 2009 r. stwierdziła, że jednoczesne oznaczenie pocho-

⁴ Akapit 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, L 304/18 z 22.11.2011.

⁵ Dalej powoływany jako „EUTM” (European Union Trade Mark).

⁶ Declaration of the Commission issued 20.03.2006 in the context of the adoption of the Council Regulation (EC) n. 510/2006. Zob. także Opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia, Dz.Urz. UE, C 204/57 z 09.08.2008.

dzenia znakiem towarowym i oznaczeniem geograficznym jest mocniejsze i komplementarne⁷.

Dlatego obowiązujące rozporządzenie (UE) nr 1151/2012 wyraźnie stwierdza, że na etykiecie oznaczenia geograficznego, mogą być umieszczane również „znaki wspólne wskazujące pochodzenie geograficzne” (art. 12 ust. 5)⁸. Producenci mogą zatem korzystać z ochrony obu instrumentów własności intelektualnej w celu wzmocnienia informacji o pochodzeniu produktu. Przykładem są *Parmiggiano Reggiano* czy *Café de Colombia*, które są zarejestrowane zarówno w systemie oznaczeń geograficznych, jak i wspólnych unijnych znaków towarowych.

Unijny znak towarowy uregulowany jest rozporządzeniem (UE) nr 207/2009 z 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego⁹, które od 1 października 2017 r. zostało zastąpione rozporządzeniem (UE) nr 2017/1001¹⁰. EUTM jest jednolitym prawem, zapewniającym zarejestrowaną ochronę znaku towarowego w całej Unii Europejskiej. Wymaga tylko jednego zgłoszenia do Urzędu Własności Intelektualnej Unii Europejskiej, który przyznaje właścicielowi znaku towarowego wyłączne prawo do używania go w UE. W obu systemach (EUTM i ChNP, ChOG) ochrona obowiązuje zatem we wszystkich państwach UE.

Ochrona unijnych znaków towarowych może być odnawiana w odstępach dziesięciu lat, na czas nieokreślony, dopóki znak pozostaje w użyciu. Podobnie prawa ochronne na chronione oznaczenia geograficzne (ChOG) i chronione nazwy pochodzenia (CHNP) przyznawane są na czas nieokreślony, jednak w przeciwieństwie do EUTM ochrona jest nieodpłatna. Podstawową różnicą między oznaczeniami geograficznymi a unijnym znakiem towarowym jest to, że ten pierwszy identyfikuje towar jako pochodzący z określonego terenu, ten drugi identyfikuje produkt jako pochodzący z konkretnego przedsiębiorstwa¹¹.

Należy wyjaśnić, że możliwe jest zarejestrowanie znaku jako indywidualny unijny znak towarowy lub jako unijny znak wspólny. Indywidualny EUTM to

⁷ Zielona księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości, /KOM/2008/0641, wersja ostateczna/ 2008, s. 13.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.Urz. UE L 343/1 z 14.12.2012.

⁹ Dz.Urz. UE L 78/1 z 24.03.2009.

¹⁰ Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (t.j.), Dz.Urz. UE L 154/1 z 16.06.2017.

¹¹ Tak G.E. Evans, *The Comparative Advantages of Geographical Indications and Community Trademarks for the Marketing of Agricultural Products in the European Union*, „International Review of Intellectual Property and Competition Law (IIC)” 2010, 41(6), s. 649.

oznaczenie umożliwiające odróżnienie towarów lub usług jednego przedsiębiorstwa (będącego właścicielem znaku) od towarów lub usług innych przedsiębiorstw (art. 4 pkt a) rozporządzenia (UE) 2017/1001). W przeciwieństwie do tego wspólny EUTM pozwala odróżniać towary lub usługi wszystkich członków organizacji, która jest właścicielem znaku, od towarów lub usług innych przedsiębiorstw (art. 74 rozporządzenia (UE) 2017/1001). Właścicielem wspólnego EUTM może być organizacja wytwórców, producentów, usługodawców lub handlowców, jak również osoba prawna uregulowana prawem publicznym. Na niej spoczywa odpowiedzialność za nadzór nad wykorzystaniem znaku przez jej członków.

W odniesieniu do wskazywania geograficznego pochodzenia towaru istnieje zasadnicza różnica między dwoma znakami. W przypadku indywidualnego znaku towarowego bezwzględnie odmawia się rejestracji znaków towarowych zawierających lub składających się z nazwy pochodzenia lub oznaczenia geograficznego, zarejestrowanych zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1151/2012, których dotyczy jedna z sytuacji objętych przez art. 13 wspomnianego rozporządzenia i które odnoszą się do tego samego typu produktu, pod warunkiem że zgłoszenie znaku towarowego do rejestracji zostało złożone po dacie zgłoszenia do rejestracji w Komisji nazwy pochodzenia lub oznaczenia geograficznego (art. 7 ust. 1 lit. k-m rozporządzenia (UE) 2017/1001).

Natomiast wspólnym unijnym znakiem towarowym mogą być znaki lub oznaczenia, które służą w obrocie dla oznaczenia geograficznego pochodzenia towarów lub usług (art. 74 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2017/1001), jak wspomniane wyżej, lub np. znak *Genuine Bavarian Beer* („prawdziwe piwo bawarskie”). Wspólny znak nie uprawnia właściciela do zakazywania osobom trzecim używania w obrocie takich znaków lub oznaczeń pod warunkiem, że używają ich zgodnie z uczciwymi praktykami w przemyśle i handlu. W szczególności taki znak nie może być powołany wobec strony trzeciej, która jest uprawniona do używania nazwy geograficznej, zwłaszcza, gdy ma ona prawo używać nazwy geograficznej na podstawie zarejestrowanego ChOG lub ChNP.

Dla przykładu: niemieckie stowarzyszenie *Bayerischer Brauerbund e.V.*, które posiada wspólny EUTM „prawdziwe piwo bawarskie”, nie może uniemożliwić żadnej innej osobie trzeciej używania terminów związanych z Bawarią, jeśli takie użycie jest uczciwe, zwłaszcza gdy nazwa „Bawarski” (lub „Bayerische” w języku niemieckim) jest zarejestrowana jako część prawidłowego ChOG lub ChNP. Ponadto wszystkie osoby, których towary lub usługi pochodzą z danego obszaru geograficznego, powinny mieć możliwość uży-

skania członkostwa w organizacji, która jest właścicielem znaku (art. 75 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2017/1001).

Utworzenie wspólnego EUTM wymaga przedstawienia przez zgłaszającego unijny znak wspólny regulaminu używania znaku. Zgłaszający powinien w nim wskazać osoby upoważnione do używania znaku, warunki członkostwa w organizacji i, jeżeli takie istnieją, sposoby używania znaku, włącznie z sankcjami (art. 75 rozporządzenia (UE) 2017/1001). Warunki używania wspólnego EUTM mogą być bardzo różne, poczynając od wykazu konkretnych składników, ilości, które mają być użyte, poprzez wskazanie obszaru, w którym produkt musi być wytwarzany, aż do wymogu, aby przychody ze sprzedaży takich towarów były przeznaczane na potrzeby lokalnej społeczności.

Wspólny unijny znak towarowy powinien być używany tylko przez podmioty i w odniesieniu do towarów, które odpowiadają warunkom regulaminu. Na przykład wspólny EUTM „PARMA”, zawierający nazwę „Parma” w koronie, należy do stowarzyszenia *Consorzio del Prosciutto di Parma* (zwanego dalej „Konsorcjum”¹²). Jedynie producenci szynki parmeńskiej, którzy spełniają wymogi korzystania ze wspólnego EUTM, mogą zostać członkami Konsorcjum, a tym samym umieścić ten znak na opakowaniu swoich produktów, używać go w reklamie itp. Konsorcjum nie ma jednak prawa uniemożliwić innym producentom z siedzibą w Parmie używania nazwy „Parma” jako takiej w celu wprowadzania na rynek produktów pochodzących z regionu Parmy, oczywiście pod warunkiem, że logo lub oznaczenie używane w powiązaniu z tą nazwą nie jest podobne do graficznego przedstawienia znaku towarowego „PARMA” w koronie¹³.

3. Krajowe systemy jakości

Polski system jakości „Poznaj Dobrą Żywność” wprowadzony został na mocy ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹⁴. Przyznawany jest artykułom rolno-spożywczym o wyróżniających się cechach jakościowych, określonych w art. 13 ust. 1 powyższej ustawy, tj. ze względu na skład surowcowy, cechy mikrobiologiczne i senso-

¹² Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej, Unijny znak towarowy „PARMA” (wspólny), nr 001116201.

¹³ Y. van Couter, F. d’Ath, *Protecting the Origin of Foodstuffs in the European Union Indications of origin and trademarks as intellectual property tools*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2016, nr 2, s. 59.

¹⁴ Dz.U. z 2001 r. nr 5 poz. 44 ze zm.

ryczne, zawartość składników odżywczych i funkcjonalnych, ilość stosowanych substancji dodatkowych oraz metody przetwarzania i utrwalania. Przepisy wspomnianego aktu prawnego wymagają od wnioskodawcy udokumentowania wyróżniającej się jakości wytwarzanych produktów. W procedurze przyznania znaku uczestniczy Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Kolegium Naukowe do spraw jakości produktów żywnościowych Programu „Poznaj Dobrą Żywność”. Decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania znaku wydaje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Artykuły rolno-spożywcze, którym nadano znak jakości „Poznaj Dobrą Żywność”, podlegają urzędowej kontroli żywności w okresie ważności znaku (art. 14 ust. 1 ustawy z 21 grudnia 2000 r.).

Biorąc pod uwagę wymagania ustawowe dotyczące szczególnych cech produktu opatrzonego znakiem, których spełnienie weryfikowane jest urzędowymi kontrolami, można stwierdzić, że oznaczenie „Poznaj Dobrą Żywność” jest wiarygodną informacją i potwierdzeniem posiadania przez produkty właściwości wskazanych w ustawie. Nie wskazuje jednak na związek z określonym terytorium. W praktyce producenci często jednak dobrowolnie umieszczają na produkcie informację o miejscu jego pochodzenia (np. Cydr Lubelski, Maślanka Mrągowska).

„Jakość Tradycja” to kolejny znak jakości, który, w przeciwieństwie do wyżej omawianego „Poznaj Dobrą Żywność”, nie został wprowadzony na mocy ustawy, lecz wykorzystuje instrumenty prawa własności przemysłowej. Jest systemem certyfikacji dla wyróżniania i promocji tradycyjnych produktów żywnościowych wysokiej jakości, stworzonym przez Polską Izbę Produktu Regionalnego i Lokalnego (zwaną dalej „Izbą”). „Jakość Tradycja” jest wspólnym znakiem towarowym zarejestrowanym w Urzędzie Patentowym pod numerem Z307821¹⁵ i chronionym zgodnie z prawem własności przemysłowej jako wspólny znak towarowy gwarancyjny¹⁶. Mogą do niego przystąpić producenci produktów rolnych, środków spożywczych i napojów spirytusowych, jeśli ich produkty spełniają określone w Regulaminie Izby wymagania. Właściwości, którymi muszą się charakteryzować, powinny być wykazane w specyfikacji. Należą do nich: tradycyjny skład lub tradycyjny sposób wytwarzania, szczególna jakość wynikająca z ich tradycyjnego charakteru lub wyrażająca ich tradycyjny charakter, szczególna jakość lub reputacja odróżniająca je od produktów należących do tej samej kategorii. Za produkty o tra-

¹⁵ Numer prawa wyłącznego 184480.

¹⁶ Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 776.

dycyjnym składzie, tradycyjnym sposobie wytwarzania, tradycyjnym charakterze uważa się takie, które posiadają co najmniej pięćdziesięcioletni rodowód (dwa pokolenia), a za tradycyjne rasy i odmiany uważa się te, które użytkowano przed 1956 rokiem. Z punktu widzenia producentów tak długi okres (znacznie dłuższy niż przewidziany dla GTS) jest wymogiem restrykcyjnym, ale dla konsumentów stanowi większą gwarancję „tradycyjności” produktu.

Ponadto produkty muszą zostać wytworzone przy użyciu naturalnych surowców, przez które rozumie się surowce pochodzące z gospodarstwa ekologicznego lub stosującego Dobrą Praktykę Rolniczą i Dobrą Praktykę Hodowlaną, z wyłączeniem GMO. Produkcja powinna odpowiadać wymogom identyfikowalności. Prawo do znaku udzielane jest na okres 2 albo 3 lat z możliwością przedłużenia i jest odpłatne. W celu odnowienia ochrony producent musi przedstawić dokumentację kontroli związanej z posiadanym certyfikatem zgodności.

Decyzję o przyznaniu lub odebraniu znaku podejmuje Kapituła, składająca się z przedstawicieli Izby, przedstawicieli Związku Województw RP delegowanych przez Zarząd Związku Województw RP i niezależnych ekspertów. Istotnym elementem gwarancji spełniania przez produkt właściwości wskazanych w specyfikacji jest nadzór nad procesem produkcji przez jednostki certyfikujące, akredytowane zgodnie z normą PN-EN 45011 i upoważnione przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Istota omawianego znaku nie polega na ochronie nazwy pochodzenia produktu i, w przeciwieństwie do unijnego wspólnego znaku towarowego, nie wskazuje na miejsce pochodzenia, lecz na tradycyjne metody produkcji, wykazując pod tym względem podobieństwo do GTS. Znak może być przyznany również produktom zarejestrowanym w UE jako ChNP lub ChOG lub GTS, odgrywając w takim wypadku rolę dodatkowego instrumentu wyróżnienia jakości produktu związanej z miejscem pochodzenia. Przykładem produktu opatrzonego znakiem „Jakość Tradycja” o chronionym oznaczeniu geograficznym jest Wielkopolski ser smażony¹⁷.

Warto jeszcze wspomnieć o innym instrumencie wyróżniania produktów tradycyjnych i regionalnych, jakim jest Lista Produktów Tradycyjnych¹⁸, utworzona na mocy ustawy z 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach

¹⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 323/2009 z 20 kwietnia 2009 r. rejestrujące niektóre nazwy w rejestrze chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, np. Wielkopolski ser smażony (ChOG), Budapesti téliszalámi (ChOG), Dz.Urz. UE L 101/14 z 21.04.2009.

¹⁸ Dalej powoływana jako „Lista”.

tradycyjnych¹⁹. Prowadzona jest przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych. Na Listę mogą być wpisane produkty rolne i środki spożywcze, których jakość lub wyjątkowe cechy i właściwości wynikają ze stosowania tradycyjnych metod produkcji, stanowiące element dziedzictwa kulturowego regionu, w którym są wytwarzane oraz będące elementem tożsamości społeczności lokalnej (art. 47 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r.). Za tradycyjne metody produkcji uważa się metody wykorzystywane co najmniej od 25 lat (art. 47 ust. 1a ustawy z 17 grudnia 2004 r.). Wniosek o wpis na Listę zawiera m.in. charakterystykę produktu rolnego, wykaz surowców wykorzystywanych do jego produkcji czy produkcji środka spożywczego lub napoju spirytusowego, informacje dotyczące tradycji, pochodzenia oraz historii produktu, metodę wytworzenia.

Należy podkreślić dwie kwestie związane z potwierdzeniem cech produktu, w tym jego pochodzenia. Po pierwsze, spełnienie wymagań ustawowych odnośnie do jakości produktu nie jest weryfikowane przez organ państwowy ani przez akredytowaną jednostkę certyfikującą. Po drugie, nazwa produktu umieszczonego na Liście najczęściej wskazuje na miejsce jego pochodzenia (np. ser kozi łomnicki, twaróg sudecki, miód witosławski). Nie podlega ona jednak ochronie wynikającej z ustawy, a użycie nazwy produktu tradycyjnego odnoszącej się do obszaru geograficznego nie stanowi uznania pochodzenia tego produktu z obszaru, do którego nawiązuje ta nazwa. Ponadto produkty nie są opatrywane żadnym oznaczeniem informującym o tym, że zostały wyróżnione wpisem na Listę. Jedynie Lista jest informacją o szczególnej jakości i tradycji produktu, o których mowa w ustawie. Nie może być jednak uznana za wiarygodną formę potwierdzenia wskazanych walorów z uwagi na brak kontroli *ex post* i *ex ante* pod kątem spełnienia przez dany produkt określonych cech jakościowych.

4. Podsumowanie

Podstawowym instrumentem prawnym wyróżniania produktów lokalnych i regionalnych są unijne systemy jakości. Przeprowadzone rozważania pozwalają zauważyć, że wspólny EUTM, podobnie jak ChOG lub ChNP, również może być narzędziem wyróżniającym geograficzne pochodzenie produktów żywnościowych, jeżeli składa się z oznaczenia wskazującego miejsce lub

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1168.

obszar geograficzny oraz gdy regulamin korzystania ze wspólnego EUTM określa, na jakim obszarze produkty powinny być wytwarzane.

Omówiony polski system jakości „Poznaj Dobrą Żywność” jest uregulowany ustawą, a dla wspólnego krajowego znaku towarowego „Jakość Tradycja”, chronionego prawem własności przemysłowej, określony został regulamin używania tego znaku. Wymogi odnośnie do używania omówionych oznaczeń nie przewidują obowiązku wskazywania miejsca wytworzenia produktów. Dlatego nie stanowią one w wystarczającym stopniu instrumentu wyróżniania lokalnych produktów. Aby mogły odgrywać taką rolę konieczne jest, by producenci dobrowolnie umieszczali na produktach wyróżnionych znakami jakości informację o ich pochodzeniu z określonego regionu.

Z kolei produkty wpisane na Listę Produktów Tradycyjnych, choć najczęściej zawierają w swej nazwie miejsce ich wytworzenia, nie są opatrywane specjalnymi oznaczeniami, symbolami lub znakami. Zatem informacja o ich wyróżnieniu ze względu na szczególne cechy, związane z ich pochodzeniem z określonego regionu, nie jest komunikowana konsumentom na rynku. Jedynie Lista spełnia funkcję informacyjną. Należy zatem stwierdzić, że jest ona słabym instrumentem wyróżniania lokalnych produktów. W celu jego wzmocnienia konieczne są dodatkowe działania promocyjne, aby poinformować konsumentów o tym, że produkty pochodzące z danego regionu wpisane są na Listę.

LEGAL ASPECTS OF SELECTED QUALITY LABELS AS INSTRUMENTS FOR DISTINGUISHING LOCAL PRODUCTS

Summary

The purpose of the discussion is an attempt to answer the question of whether the quality labels or designations regulated at the EU or domestic level can serve as an instrument for distinguishing local products. The analysis covered the collective European Union Trade Mark (EUTM) and selected Polish designations such as “Jakość Tradycja” (“Quality Tradition”), “Poznaj Dobrą Żywność” (“Know Good Food”) as well as the List of Traditional Products.

A EUTM, like the Protected Designation of Origin or a Protected Geographical Indication, may serve as a tool for distinguishing the geographical origin of food products if it consists of a designation specifying the place or geographical area of origin and when the rules of use of the common EUTM specify in which territory products should be produced.

Polish quality marks “Know Good Food” and “Quality Tradition” do not indicate the place of manufacture of products. In order for them to play the role of an instrument for distinguishing local products, it is essential that producers include information on the origin of their products on a voluntary basis. On the other hand, products entered on the Traditional Products List, although they usually contain the place of manufacture in their name,

are not marked with special designations, symbols or signs. Therefore, information on their distinction due to their regional origin characteristics is not communicated to consumers in the market.

ASPETTI GIURIDICI DI MARCHI DI QUALITÀ SCELTI COME STRUMENTI VOLTI A CONTRADDISTINGUERE I PRODOTTI LOCALI

R i a s s u n t o

L'obiettivo del presente studio è di rispondere alla domanda se le denominazioni e i marchi di qualità regolamentati a livello UE e nazionale possano costituire uno strumento volto a contraddistinguere i prodotti locali. L'analisi è stata incentrata sul marchio collettivo dell'UE (EUTM) e su alcune denominazioni polacche scelte: „Jakość Tradycja”, „Poznaj Dobrą Żywność”, come anche su un elenco: Elenco Prodotti Tradizionali.

Il marchio collettivo, al pari della Denominazione di Origine Controllata e dell'Indicazione Geografica Protetta, può aiutare a contraddistinguere la provenienza geografica dei prodotti alimentari, se esso specifica un luogo o un'area geografica di provenienza, e se il regolamento per l'uso del marchio in esame indica l'area di produzione.

I marchi polacchi di qualità „Poznaj Dobrą Żywność” e „Jakość Tradycja” non indicano la provenienza geografica del prodotto. Affinché essi possano ambire a contraddistinguere i prodotti locali, è necessario che i produttori, volontariamente, introducano tale informazione sull'imballaggio dei prodotti. Per quanto riguarda, invece, i prodotti inseriti nell'Elenco Prodotti Tradizionali, anche se nella maggior parte dei casi il luogo di produzione è parte integrante del loro nome, essi sono carenti di informazioni su denominazioni, simboli e marchi speciali. Pertanto, il consumatore è tenuto all'oscuro dei riconoscimenti conferiti a causa delle caratteristiche risultanti da una specifica provenienza regionale.

IZABELA LIPIŃSKA

Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk rynkowych – wybrane zagadnienia prawne

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z funkcjonowaniem łańcucha dostaw produktów żywnościowych w aspekcie pewnych występujących nieprawidłowości rynkowo-handlowych, których negatywne skutki są odczuwane przez jego najsłabsze ogniwa. Chodzi tu o pozycję producentów rolnych i dostawców surowców bądź żywności wobec stosowania tzw. nieuczciwych praktyk handlowych, które są korzystne tylko dla podmiotów silniejszych biznesowo. Inicjatorami tych praktyk są zarówno duże sieci handlowe jako dystrybutorzy żywności, jak i podmioty przemysłu rolno-spożywczego, w szczególności międzynarodowe korporacje. Relacje tworzone przez te podmioty implikują nierównowagę rynkową, której efektem jest celowe i postępujące osłabianie jego uczestników. Wprawdzie nie chodzi o ich wyeliminowanie z rynku, lecz w pewnym stopniu o „przymuszenie” do realizacji partykularnych interesów przedsiębiorców, prowadzących do wzrostu ich zysków i zajęcia dominującej pozycji handlowej.

Łańcuch dostaw żywności jest bardzo specyficzny. Łączy trzy sektory gospodarki: rolnictwo, przetwórstwo spożywcze oraz dystrybucję, pomiędzy którymi przepływają strumienie produktów rolno-spożywczych, informacji oraz środków finansowych. Jak zauważa Andrzej Czyżewski, sektory te mają istotny wpływ na poziom dobrobytu gospodarczego, sytuację społeczną oraz ekonomiczną obywateli¹. W łańcuchu dostaw podejmuje się wiele różnych czynności, które składają się na rozbudowane procesy gospodar-

¹ Zob. A. Czyżewski, *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa* w: A. Czyżewski (red.), *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*, Poznań 2001, s. 9-23.

cze². Charakteryzuje się on dużą różnorodnością podmiotów w nim uczestniczących, ponieważ obejmuje producentów, dostawców, przedsiębiorstwa transportowe oraz magazynujące, sprzedawców hurtowych i detalicznych, organizacje usługowe oraz konsumentów³. Podmioty te tworzą swego rodzaju sieć powiązanych organizacji, zaangażowanych w różne procesy i działania, które generują określoną wartość w postaci produktów dostarczanych końcowemu ogniwu łańcucha, czyli konsumentom ostatecznym⁴. Występujące między nimi zależności decydują o efektywności całego łańcucha, jak i poszczególnych jego ogniw.

Celem artykułu jest określenie zakresu prawnej ochrony najsłabszych uczestników łańcucha dostaw produktów rolno-spożywczych oraz wskazanie roli prawodawcy w tworzeniu pewnego systemu zabezpieczania ich interesów ekonomicznych. W szczególności chodzi o wskazanie dostępnych instrumentów prawnych w tym zakresie na poziomie Unii Europejskiej oraz ocena zaproponowanych przez krajowego ustawodawcę rozwiązań prawnych, mających na celu ochronę producenta i dostawcy.

Za wyborem tej problematyki przemawia wiele względów. Po pierwsze, sytuacja ekonomiczna i konkurencyjna producentów rolnych oraz dostawców jako uczestników rynku pogarsza się. W przypadku producenta wynika to z faktu, że nie ma on możliwości wstrzymania procesu produkcji rolnej i rozpoczęcia nowej, bardziej intratnej. Dodatkowo działalność produkcyjna jest szczególnie narażona na wpływ czynników zewnętrznych, niezależnych od jego woli. Ponadto efekt tej działalności ma charakter nietrwały, ponieważ dotyczy produktów stosunkowo łatwo się psujących, co znacznie osłabia ich pozycję rynkową. Z tego względu sytuacja prawna producenta jako strony umowy „produkcyjnej” powinna być szczególnie chroniona. Po drugie, omawiany obszar aktywności gospodarczej jest ściśle związany z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego, co nadaje mu także wymiar społeczny, ponieważ jego zagwarantowanie jest podstawowym obowiązkiem każdego państwa i w przypadku Polski zostało wpisane w strategię bezpieczeństwa narodowego⁵. Po

² Piszą na ten temat S. Jarzębowski, B. Klepacki, *Łańcuchy dostaw w gospodarce żywnościowej*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 103, s. 111.

³ Tak J. Gołębiwski, *Systemy marketingowe produktów roślinnych – aspekty organizacyjne i instytucjonalne* w: J. Gołębiwski (red.), *Systemy marketingowe produktów żywnościowych – aspekty teoretyczne*, Warszawa 2007, s. 12.

⁴ Zob. W. Ziętara, *Gospodarstwa i przedsiębiorstwa rolnicze jako podstawowe ogniwo łańcucha żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. 17, z. 4, s. 376-382.

⁵ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2014, s. 12.

trzecie, z uwagi na ekspansję koncernów żywnościowych oraz specyficzną sytuację polityczną na rynku rolnym, problem ten uznano za jeden z ważniejszych na forum Unii Europejskiej, bowiem ma związek zarówno z relacjami między podmiotami wewnątrz Unii, jak i dotyka kwestii obrotu transgranicznego. Warto podkreślić, że funkcjonowanie łańcucha żywnościowego w obszarze UE wiąże się z zatrudnieniem ponad 47 mln osób, a wytwarza ok. 7% wartości dodanej brutto⁶. Natomiast całkowitą wartość unijnego rynku produktów związanych z detalicznym handlem żywnością szacuje się na 1,05 mld Euro⁷.

2. Rozwinięcie omawianej problematyki wymaga sprecyzowania pojęcia praktyki handlowej. Jest to sposób postępowania przedsiębiorcy, jego zaniechanie, oświadczenie lub komunikat handlowy, w tym reklama i marketing, bezpośrednio związane z promocją, sprzedażą lub dostawą produktu do konsumentów⁸. Odpowiednio nieuczciwą praktyką będzie każde wymienione zachowanie szkodzące interesom gospodarczym producentów, dostawców i konsumentów, tworzące bariery w handlu i mające bezpośredni bądź pośredni wpływ na sytuację konsumentów. Ponadto bardzo często towarzyszy jej wywieranie wpływu na decyzje dotyczące zarówno zawarcia umowy, jak i jej wykonywania.

Komisja Europejska wskazała w Komunikacie do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami”, że nieuczciwe praktyki handlowe można ogólnie określić jako działania, które rażąco odbiegają od dobrego postępowania handlowego, są sprzeczne z zasadą dobrej wiary oraz uczciwego obrotu, a stosuje je partner handlowy wobec swojego kontrahenta⁹.

⁶ Zob. Sprawozdanie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)), Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, A8-0173/2016, Bruksela, 04.05.2016.

⁷ Ibidem.

⁸ Art. 2d Dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) – tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.Urz. WE L 149 z 11.06.2005, s. 22-39.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami”, COM/2014/0472.

Innymi słowy są to wszelkie istotne zniekształcenia zachowania gospodarczego, wywołane działaniem silniejszej strony – przedsiębiorcy, prowadzące do ograniczenia zdolności partnera słabszego do podjęcia świadomej decyzji, a tym samym skłonienia go do podjęcia decyzji, której w innym przypadku by nie podjął

Katalog nieuczciwych praktyk handlowych jest otwarty. Żadne z opracowań z tego zakresu nie wyczerpuje wszystkich możliwych zachowań przedsiębiorców noszących znamiona nieuczciwości. Pewien ich wykaz został określony w oficjalnych dokumentach unijnych, jak np. w Zielonej Księdze w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorcami¹⁰ oraz w cytowanym wyżej Sprawozdaniu w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności¹¹. Ponadto próbę jego utworzenia podejmują krajowe akty normatywne państw członkowskich¹² oraz liczne literaturowe opracowania przedmiotu¹³.

Do nieuczciwych praktyk handlowych należy zaliczyć: odmowę zawarcia umowy w formie pisemnej, jednostronne zmiany postanowień umowy z mocą wsteczną, brak wystarczająco szczegółowych lub jednoznacznie sformułowanych informacji dotyczących postanowień umowy, nagłe i nieuzasadnione zerwanie umowy, nieuczciwe przeniesienie ryzyka handlowego na stronę

¹⁰ Zielona Księga w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami, COM/2013/037 final – 2012.

¹¹ Sprawozdanie..., op. cit., s. 6.

¹² Zob. np. Act Against Unfair Competition, nr 448/1984, Austria, Federal Gazette I nr 79/2007; Act nr 395/2009 on Significant Market Power in the Sale of Agricultural and Food Products and Abuse, Czechy; Law 321/2009 on food marketing, Law nr 321/2009, Official Gazette nr 705 z 20.10.2009, Rumunia; Law 12/2013 on measures to improve the functioning of the food chain, Boletín Oficial Del Estado – Boe, nr 185 z 03.08.2013, Hiszpania.

¹³ Tak np.: A. Tallontire, B. Vorley, *Achieving fairness in trading between supermarkets and their agrifood supply chains*, Briefing Paper, London 2005; *Analysis: Could EU legislation fix “unfair relationships” in food supply chain?*, „EU Food Law”, marzec 2017, <http://www.eurofoodlaw.com/policy/analysis-could-eu-legislation-fix-unfair-relationships-in-food-supply-chain-122852.htm> [dostęp: 15.07.2017]; L.G. Vaqué, *Unfair Practices in the Food Supply Chain: A Cause for Concern in the European Union's Internal Market which Requires an Effective Harmonising Solution*, „European Food and Feed Law Review” 2014, t. 9, nr 5, s. 293-301; Study on the legal framework covering Business-to-Business unfair trading practices in the retail supply chain final report, 26.02.2014, prepared for the European Commission, DG Internal Market, DG MARKT/2012/049/E; U. Kłosiewicz-Górecka, *Relacje między uczestnikami łańcucha dostaw żywności – ocean stanu i działań podejmowanych dla ograniczania nieuczciwych praktyk handlowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2015, nr 38, s. 201-216.

słabszą, opóźnienia w płatnościach, ograniczenia w dostępie do rynku, domaganie się zapłaty za towary lub usługi, które nie przedstawiają żadnej wartości dla jednej ze stron umowy, pobieranie opłat za fikcyjne usługi, przenoszenie kosztów transportu i magazynowania na dostawców, przymuszanie do udziału w akcjach promocyjnych, pobieranie opłat za umieszczanie towarów w dobrze widocznych miejscach w sklepach oraz innych opłat dodatkowych, przenoszenie kosztów promowania towarów w obszarach sprzedaży na dostawców, narzucanie bezwarunkowego zwrotu niesprzedanego produktu, wywieranie presji w celu obniżki cen, uniemożliwianie partnerom handlowym zaopatrywania się w innych państwach członkowskich (terytorialne ograniczenia dostaw)¹⁴.

3. Stosowanie powyższych praktyk oddziałuje na zachowania i decyzje podejmowane przez rolnika i dostawcę, a także samego konsumenta. W pierwszym przypadku skutkiem jest zmniejszenie dochodów. Może ono nastąpić np. przez obniżenie cen wytwarzanych czy dostarczanych produktów bądź zwiększenie ponoszonych kosztów. W szczególności dotyczy to sprzedaży poniżej kosztów produkcji czy wykorzystywania podstawowych produktów rolnych, takich jak mleko, ser, owoce i warzywa jako produktów typu *loss leader*¹⁵. Stosowane praktyki wprowadzają poczucie niepewności i w dłuższej perspektywie ograniczają produkcję oraz inwestycje w łańcuchu dostaw. Następnie takie zabiegi prowadzą do obniżania stawek wynagrodzeń w sektorze rolnym oraz płac pracowników w przemyśle przetwórczym, a tym samym do pogorszenia ich sytuacji ekonomicznej.

W wielu przypadkach dominujące na rynku przedsiębiorstwa doprowadzają do wykluczenia kompetentnych i odpowiedzialnych dostawców z prowadzonej przez nich działalności. Jednocześnie podejmują współpracę ze słabszymi biznesowo partnerami, nad którymi mają znaczną przewagę, ustalając jednostronnie warunki umów. Niezmiernie istotnym problemem jest zwłaszcza brak swobody w toku ich zawierania. Wielokrotnie przedsiębiorstwa wykorzystują swoją siłę przetargową narzucając niekorzystne dla produ-

¹⁴ Zob. np. U. Kłosiewicz-Górecka, *Nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchach dostaw FMCG*, „Logistyka-Opakowania” 2014, t. 68, s. 36-39; A. Szymecka-Wesołowska, *Regulacja stosunków handlowych pomiędzy podmiotami łańcucha dostaw żywności – rozwiązania polskie i włoskie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 87-113; A. Garrido, B. Brummer, R. M'Barek, M.P.M. Meuwissen, C. Morales-Opazo, *Agriculture Markets Instability: Revisiting the Recent Food Crises*, Londyn 2016.

¹⁵ Produkty są sprzedawane poniżej kosztów zakupu w celu zachęcenia konsumentów do robienia zakupów w danym sklepie lub kupowania produktów określonej firmy. Praktyki takie stosują najczęściej duże przedsiębiorstwa handlu detalicznego.

centów klauzule umowne. Zauważa się również negatywne działania od strony marketingowej. Otóż lokowanie produktów przez dużych przedsiębiorców powoduje utratę przez rolnika własnej marki, gwarantującej jakość produktu rolnego czy spożywczego. Wprowadzanie produktów pod własną, „marketingową”, nazwą umożliwia częstą zmianę dostawców. Chodzi oczywiście o nabywanie produktów od najtańszych producentów. Często towarzyszy temu proceder zmiany dostawcy jeszcze zanim umowa łącząca obie strony zacznie obowiązywać lub już w trakcie jej obowiązywania.

Z kolei oceniając pozycję konsumentów w obliczu stosowania nieuczciwych praktyk handlowych, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że prowadzą one do znacznego ograniczania wyboru i dostępności produktów wysokiej jakości. Po pierwsze, brak czytelnego oznaczenia na etykietach produktów miejsca ich pochodzenia powoduje, że konsumenci nie mogą dokonać świadomego wyboru zakupowego, mimo niejednokrotnie manifestowanej chęci propagowania zdrowych, przyjaznych dla środowiska, wysokiej jakości lokalnych produktów rolnych¹⁶. Po drugie, w celu obniżenia kosztów w niektórych przypadkach przedsiębiorstwa używają tańszych surowców, co psuje jakość i wartość środków spożywczych. Przykładem może być zastępowanie w wielu produktach zdrowych olejów i tłuszczów z Europy tłuszczami typu „trans”, jak np. olej palmowy. Po trzecie, pojawiają się silne naciski cenowe, zmuszające przetwórców żywności do jak najtańszej produkcji – co obniża jakość żywności dostępnej dla konsumentów. Po czwarte, wprowadzając na rynek produkty jedynie pod swoją marką, przedsiębiorstwa często podnoszą ostateczne ceny płacone przez konsumentów. Innymi słowy, jest to korzystne jedynie dla podmiotów gospodarczych działających ze szkodą dla całego łańcucha dostaw.

4. Omawiana problematyka nie jest nowa, a została podjęta na poziomie unijnym już w 2005 roku. Wówczas ukazała się opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pt. „Sektor wielkich detalistów – tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów”¹⁷. W tym dokumencie podniesiono problem różnych praktyk stosowanych przez sieci sprzedaży detalicz-

¹⁶ Zob. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami, COM(2016) 32 final.

¹⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Sektor wielkich detalistów – tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów, Dz.Urz. WE C 255 z 14.10.2005, s. 44-51.

nej, jak i konieczność zwiększenia przejrzystości ustalania cen i marż między detalistami, dostawcami (przetwórcami artykułów spożywczych) a pierwotnymi producentami. Chodziło w szczególności o wzmocnienie pozycji tych ostatnich. Komitet zwrócił szczególną uwagę, by państwa członkowskie zapewniały odpowiedni poziom konkurencji oraz wspierały współpracę małych producentów rolnych, przetwórców i handlowców, zachowując w ten sposób ich konkurencyjność wobec sieci handlowych.

Podjęcie omawianej tematyki przez Komitet przyczyniło się do zainteresowania nią także Komisji Europejskiej, która wydała decyzję o utworzeniu platformy ekspertów ds. praktyk w zakresie umów zawieranych między przedsiębiorstwami w ramach Forum Wysokiego Szczebła ds. Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności¹⁸. Jej podstawowym celem było przygotowanie zbioru zasad uczciwych praktyk w stosunkach między partnerami w łańcuchu dostaw żywności, w tym w szczególności wykazu i oceny praktyk handlowych. Poruszono problem takich nieuczciwych praktyk, jak wieloznaczne warunki umowne, brak formy pisemnej, zmiany umowy z mocą wsteczną, nieuczciwe przenoszenie ryzyka handlowego czy wykorzystywanie informacji itp. Toczące się prace nad wdrażaniem zasad uczciwych praktyk nie przyniosły jednak zamierzonych efektów, w szczególności nie doprowadziły do stworzenia instrumentów pozwalających wyeliminować przypadki ich nieprzestrzegania¹⁹. Wynikało to z faktu, że proponowane instrumenty miały charakter uznaniowy. Znalazło to wyraz w późniejszych wydawanych dokumentach odnoszących się do nieuczciwych praktyk²⁰.

Warto dodać, że podejście Komisji Europejskiej do omawianej problematyki opiera się na dużej dowolności w dobieraniu środków prawnych przez

¹⁸ Decyzja Komisji z 30 lipca 2010 r. ustanawiająca Forum Wysokiego Szczebła do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności, Dz.Urz. UE C 210 z 03.08.2010, s. 4-5.

¹⁹ Pisze na ten temat szerzej U. Kłosiewicz-Górecka, op. cit., s. 36-39.

²⁰ Zob. Rezolucja z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie, P7_TA(2010)0302; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, Dz.Urz. UE L 48 z 23.02.2011, s. 1; Rezolucja z 19 stycznia 2012 r. w sprawie zakłóceń równowagi w łańcuchu dostaw żywności, P7_TA(2012)0012; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L 94 z 30.03.2012, s. 38; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 12 listopada 2013 r. dotycząca zielonej księgi Komisji w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami; Rezolucja z 11 grudnia 2013 r. w sprawie europejskiego planu działania na rzecz sektora detalicznego przynoszącego korzyści wszystkim stronom, P7_TA(2013)0580.

poszczególne państwa członkowskie. Otóż nie przewiduje ona ramowej regulacji w tym zakresie i nie określa jednolitego rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk handlowych. Tym samym zachęca ona zainteresowane podmioty i państwa członkowskie do rozwiązania omawianego problemu we własnym zakresie z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i najlepszych praktyk oraz środków. Takie podejście jest skutkiem między innymi przeprowadzonej we wszystkich państwach członkowskich analizy prawnej dotyczącej kształtowania relacji B2B (*business-to-business*) w aspekcie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw, a prowadzonej w latach 2012-2014²¹. Jej wyniki jednoznacznie wykazały, że ramy prawne nieuczciwych praktyk obejmują zasadniczo przepisy prawa konkurencji oraz przepisy odnoszące się do zapobiegania nieuczciwym praktykom. W pierwszym przypadku wiele państw przyjęło regulacje mające na celu łagodzenie nierównowagi w negocjacjach. Polegają one albo na zakazie wykorzystywania dominującej siły przetargowej, a tym samym nadużywania gospodarczego uzależnienia²² bądź na możliwości nakładania sankcji za takie zachowania²³. Przepisy służące zapobieganiu nieuczciwym praktykom, oddziałujące na stosunki umowne, zostały między innymi wdrożone w Danii, Finlandii, Francji oraz Szwecji²⁴. Jak zauważa U. Kłosiewicz-Górecka, poszczególne regulacje krajowe zakazują przedsiębiorcom stosowania niesprawiedliwych i nieproporcjonalnych warunków umownych²⁵. Warto dodać, że niektóre państwa regulują te zjawiska na gruncie prawa cywilnego, jak w przypadku Francji, Hiszpanii, Włoch. Tylko niektóre utworzyły kodeksy postępowania w omawianym zakresie, jak np. w Portugalii, Wielkiej Brytanii czy Słowenii.

Rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach różnią się od siebie. Na przykład w Hiszpanii, Rumunii, we Włoszech i na Węgrzech przyznano uprawnienia procesowe specjalnym organom ds. konkurencji²⁶, natomiast we Francji dochodzenie roszczeń w tym zakresie odbywa się na drodze postępo-

²¹ Study on the legal framework covering Business-to-Business unfair trading practices in the retail supply chain, Final Report, 26.02.2014, Prepared for the European Commission, DG Internal Market. DG MARKT/2012/049/E.

²² Regulacja taka obowiązuje w Austrii, na Cyprze, w Niemczech, na Węgrzech, w Portugalii i Rumunii, zob. Study, op. cit., s. 71-72.

²³ Sankcje są przewidziane między innymi we Francji, Rumunii, Portugalii, Hiszpanii i na Węgrzech, ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 71-72.

²⁵ Zob. U. Kłosiewicz-Górecka, op. cit., s. 37.

²⁶ Zob. Décret no. 2015-548 du 18 mai 2015 relatif au médiateur des relations commerciales agricoles, <http://www.unidroit.org/community-of-practice/legal-resources/regulations> [dostęp: 02.07.2017].

wania administracyjnego²⁷. Szczególne rozwiązanie zostało przyjęte w Wielkiej Brytanii w postaci ustanowienia rzecznika²⁸.

W wyniku przeprowadzonych badań Komisja Europejska zasugerowała połączenie dobrowolnych inicjatyw – takich jak platforma i tworzenie w jej ramach kodeksów dobrych praktyk czy mechanizmów rozstrzygania sporów – oraz środków regulacyjnych, najczęściej o charakterze prawa miękkiego. W cytowanym powyżej Komunikacie z 2014 r. postuluje się, by oba instrumenty były stosowane równolegle.

Można zauważyć, że większość państw członkowskich implementowała instrumenty krajowe wraz z publicznym systemem egzekwowania wykonalności wdrożonych przepisów. Jednym z najczęściej stosowanych mechanizmów jest dochodzenie roszczeń na drodze sądowej. Przyczynia się to do ograniczenia występowania tzw. „czynnika strachu”. Jego istota polega na tym, że strona słabsza – w tym przypadku producent rolny – nie ma możliwości skutecznego korzystania z przysługujących jej praw oraz nie jest skłonna do wnoszenia skargi na stosowanie przez stronę silniejszą nieuczciwych praktyk handlowych w obawie przed narażeniem na szwank swoich stosunków handlowych²⁹.

Ostatnim z przyjętych na poziomie Unii Europejskiej dokumentów jest Sprawozdanie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności z 2016 r., a w ramach niego Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności³⁰. Dokonując jego analizy można zauważyć, że koniecznym jest rozszerzenie i bardziej skuteczne egzekwowanie zasad dobrych praktyk.

Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów wskazuje na potrzebę stworzenia listy przykładowych uczciwych i nieuczciwych praktyk w stosunkach pionowych w łańcuchu dostaw żywności, co ułatwiłoby naj-słabszym jego ogniom łatwe ich rozpoznawanie. Podkreśla jednocześnie, że nieuczciwe praktyki są sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa i należy je zwalczać. Natomiast uczciwe praktyki powinny być efektem wzajemnego

²⁷ Tak P. Amat-Llombart, *Legal objectives and measures to improve the functioning of the food chain in European Union and in Spain*, <http://dx.doi.org/10.4995/ICBM.2015.1623>, s. 1-7 [dostęp: 03.07.2017].

²⁸ Zob. Grocery Code Adjudicator Act z 25.06.2013, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/19/contents> [dostęp: 03.07.2017].

²⁹ Zob. Sprawozdanie z 4 maja 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, 2015/2065(INI).

³⁰ Ibidem.

zaufania między partnerami w oparciu o zasadę swobody umów i wzajemnie korzystnych stosunków. Te z kolei powinny być wolne i opierać się na uczciwej konkurencji.

W projekcie wskazano również, że stosowane dobrowolne krajowe i unijne systemy (jak np. kodeksy dobrych praktyk, mechanizmy rozstrzygania sporów) powinny być rozwijane i promowane w połączeniu ze skutecznymi i solidnymi mechanizmami egzekwowania przepisów na szczeblu państw członkowskich. Chodzi o to, by zapewniać anonimowość skarg i tym samym zachęcać producentów oraz dostawców do reagowania na pojawiające się nieuczciwe praktyki, a także wprowadzać odstrasżające sankcje. Jednocześnie Projekt przewiduje konieczność podjęcia przez Komisję działań mających na celu ustanowienie skutecznych mechanizmów ich egzekwowania, takich jak ustanowienie i koordynacja sieci wzajemnie uznawanych organów krajowych na szczeblu UE.

Dostrzega się również, że ważną rolę w zwiększaniu siły przetargowej i wzmacnianiu pozycji producentów rolnych i dostawców w łańcuchu dostaw żywności odgrywają organizacje producentów i zrzeszenia organizacji producentów. Dlatego Komisja w drodze odpowiedniej legislacji powinna zachęcać producentów do przystępowania do nich.

W treści Projektu pojawiła się także sugestia, by zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie przyczyniały się do pełnego i spójnego egzekwowania prawa konkurencji, przepisów dotyczących nieuczciwej konkurencji oraz przepisów antymonopolowych, a w szczególności do nakładania surowych kar za nadużycie pozycji dominującej w łańcuchu dostaw żywności. Wzywa się państwa członkowskie, które nie mają kompetentnego organu egzekwowania, aby rozważyły jego utworzenie i przekazały mu uprawnienia do prowadzenia nadzoru i egzekwowania środków przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym. W szczególności organy te powinny posiadać odpowiednie instrumentarium prawne.

5. Na gruncie prawa polskiego zagadnienia związane z przeciwdziałaniem stosowaniu nieuczciwych praktyk handlowych są rozproszone. Zasadniczo oddziałuje nań pięć aktów normatywnych. Przede wszystkim pewną ochronę dla producentów rolnych przewidują przepisy kodeksy cywilnego dotyczące swobody zawierania umów czy zakazanych klauzul umownych³¹. Jednakże, jak pokazuje praktyka, nie zabezpieczają one pozycji ekonomicznej producenta rolnego w stosunku zobowiązaniowym, którego stroną jest przedsiębiorca.

³¹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

W szerszym ujęciu, przeciwdziałanie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej między przedsiębiorstwami oraz klientami zostało określone w ustawie z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³². Na mocy art. 15 ust. 1 przez czyn nieuczciwej konkurencji należy rozumieć utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez np. sprzedaż towarów poniżej kosztów ich wytworzenia albo ich odsprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców, czy pobieranie innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży. Oba przykłady można odnieść do zjawisk, jakie często mają miejsce w relacjach między producentami rolnymi a przedsiębiorstwami skupującymi. Ponadto ustawodawca wyraźnie wskazuje, że jego celem jest ochrona działalności gospodarczej, w tym w szczególności produkcji rolnej. Pewne wątpliwości natury interpretacyjnej mogą jednak pojawić się w ustaleniu, czy działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą³³. Ustawodawca przewidział w ustawie możliwość występowania na drogę sądową przez organizacje krajowe oraz regionalne, których celem statutowym jest ochrona interesów przedsiębiorców³⁴.

Z kolei warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów zostały zawarte w ustawie z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³⁵. Zgodnie z jej treścią, ustawodawca reguluje tryb przeciwdziałania praktykom, które ograniczają konkurencję i naruszają zbiorowe interesy konsumentów oraz zakazuje stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów.

Kolejnym aktem normatywnym chroniącym słabsze strony umowy jest ustawa z 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych³⁶. Określa ona szczególne uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w kontraktach handlowych. W szczególności ogranicza wymuszanie przez przedsiębiorców długich terminów płatności w stosunku do dostawców. Ponadto wskazuje zasady domagania się w określonych sytuacjach odsetek przez dostawców towarów i usług.

Pewne rozwiązania prawne mające na celu ochronę interesów producentów rolnych zostały przewidziane także w innych aktach normatywnych.

³² Dz.U. z 2003 r. poz. 1503 ze zm.

³³ Szerzej: J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 79-81.

³⁴ Pozwala to na nieujawnianie danych przedsiębiorców, obawiających się o swoją pozycję na rynku.

³⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 229 ze zm.

³⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 684.

Przykładem jest ustawa z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych³⁷. Chodzi tu o sankcje za nabywanie przez przedsiębiorców produktów rolnych bez zawartych pisemnych umów wymaganych art. 38q ust. 1 ustawy lub przy zawartych umowach niezawierających elementów określonych w tym 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 1234/2007³⁸.

Na szczególną uwagę zasługuje nowy akt normatywny odnoszący się bezpośrednio do kwestii dostaw produktów rolnych. Chodzi tu o ustawę z 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi³⁹. Określa ona zasady i tryb przeciwdziałania praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową przez nabywców produktów rolnych lub spożywczych, lub dostawców tych produktów. Ogólnym założeniem ustawodawcy jest ochrona interesu publicznego, o ile wykorzystywanie wywołuje lub może wywołać skutki na terytorium kraju.

Przepisy ustawy mają zastosowanie do umów nabycia produktów rolnych lub spożywczych zawieranych między nabywcami tych produktów a ich dostawcami, pod warunkiem, że, po pierwsze, łączna wartość obrotów między nimi w roku wszczęcia postępowania w sprawie praktyk polegających na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej lub w którymkolwiek z dwóch lat poprzedzających rok wszczęcia postępowania przekracza 50 tys. zł. Po drugie, obrót nabywcy albo dostawcy, który stosował praktykę polegającą na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej, a w przypadku, gdy należy on do grupy kapitałowej w rozumieniu cytowanej powyżej ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁰, obrót tej grupy kapitałowej w roku poprzedzającym rok wszczęcia postępowania przekroczy 100 mln zł.

Ustawa nie obejmuje jednak, z uwagi na skalę, rodzaj i charakter, dostaw bezpośrednich w rozumieniu przepisów o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴¹. Uzasadnia to fakt, że te dostawy dotyczą małych ilości surowców dostarczanych przez producenta do konsumenta końcowego lub lokal-

³⁷ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1006.

³⁸ Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671.

³⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 67.

⁴⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 184 ze zm.

⁴¹ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 149 ze zm.

nego zakładu detalicznego, bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego⁴².

Zgodnie z art. 6 ustawy zakazane jest nieuczciwe wykorzystywanie wzajemnej przewagi kontraktowej między stronami, czyli nabywcą i dostawcą. Przez wykorzystanie przewagi należy rozumieć taką sytuację, w której dostawca nie ma wystarczających i faktycznych możliwości zbycia produktów rolnych lub spożywczych innemu nabywcy, a nabywca nie ma możliwości kupna produktów rolnych lub spożywczych od innych dostawców. Istotne jest występowanie między stronami znacznej dysproporcji w potencjale ekonomicznym, oczywiście na korzyść jednej z nich. Wykorzystywanie przewagi kontraktowej jest nieuczciwe, jeżeli jest sprzeczne z dobrymi obyczajami i zagraża istotnemu interesowi drugiej strony albo ten interes narusza (art. 6 ust. 2). Ustawodawca wskazuje, że polega ono w szczególności na: 1) nieuzasadnionym rozwiązaniu umowy lub zagrożeniu rozwiązaniem umowy; 2) przyznaniu wyłącznie jednej stronie uprawnienia do rozwiązania umowy, odstąpienia od niej lub jej wypowiedzenia; 3) uzależnianiu zawarcia lub kontynuowania umowy od przyjęcia lub spełnienia przez jedną ze stron innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy; a także na 4) nieuzasadnionym wydłużaniu terminów płatności za dostarczone produkty rolne lub spożywcze względem nabywcy (art. 6 ust. 3). Lista nieuczciwych praktyk nie jest zamknięta i ma charakter uniwersalny. Oznacza to, że ocenie będą podlegały także inne zachowania stron w przypadku podejrzenia o wystąpienie nieuczciwej praktyki.

Warto dodać, że podmiotem właściwym w sprawach nieuczciwych praktyk jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes wszczyna postępowanie z urzędu, co umożliwia ochronę przed identyfikacją podmiotu, którego pozycja kontraktowa została naruszona przez stronę silniejszą i tym sposobem ogranicza występowanie negatywnych dla niego skutków.

Omawiana ustawa odnosi się w kwestiach proceduralnych do rozwiązań zawartych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów⁴³. Na mocy art. 33 ust. 1 ustawy Prezes UOKiK może nałożyć na dostawcę lub nabywcę produktów rolnych lub spożywczych, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 3% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli choćby nieumyślnie dopuścił się on naruszenia zakazu nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej.

⁴² Zob. projekt ustawy <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/070502u5uz.pdf> [dostęp: 10.06.2017].

⁴³ Por. art. 12-14, art. 16 ust. 1 i 2, art. 17-19 obu aktów normatywnych.

Należy dodać, że zgodnie z art. 4 ustawy ochrona przed nieuczciwym wykorzystywaniem przewagi kontraktowej nie wyłącza stosowania rozwiązań wynikających z innych wymienionych powyżej ustaw w ramach ochrony publiczno- i prywatno-prawnej.

Nieuczciwe praktyki handlowe pojawiają się w sytuacji nierówności w stosunkach handlowych między kontrahentami, wynikającej z coraz większej koncentracji siły rynkowej w niewielkiej liczbie grup wielonarodowych (koncernów, sieci detalicznych itp.). Dlatego konieczne wydaje się zróżnicowanie siły we wszystkich ogniwach łańcucha i wprowadzenie bardziej racjonalnych zasad współdziałania, ponieważ stosowanie nieuczciwych praktyk stanowi istotną przeszkodę dla rozwoju i prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Wady w funkcjonowaniu łańcucha dostaw są problemem globalnym i nie ma jednego skutecznego instrumentu wzmacniającego pozycję najsłabszych jego uczestników, co zauważono także w opracowaniach wychodzących poza zakres nieuczciwych praktyk⁴⁴.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że nieuczciwe praktyki handlowe mogą być stosowane przez każdą stronę stosunku biznesowego i na każdym etapie łańcucha dostaw. Z tego względu niezmiennie istotne jest posiadanie przez wszystkich uczestników łańcucha świadomości funkcjonowania na równych zasadach, bez względu na ich potencjał ekonomiczny i zajmowaną pozycję.

Sugerowane przez Unię Europejską dobrowolne i samoregulacyjne środki częściowo przyczyniają się do zapewniania uczciwych postępowań na rynku. Jednakże konieczne jest przede wszystkim wprowadzenie środków regulacyjnych i publicznych systemów egzekwowania przepisów zwalczających nieuczciwe praktyki handlowe. Wdrażana obecnie w kraju ustawa wydaje się spełniać te oczekiwania. Jej mankamentem jest nieobjęcie nią wszystkich producentów rolnych. Należy podnosić świadomość stosowania nieuczciwych praktyk handlowych przez przedsiębiorców, choćby poprzez edukację, a środki prawne służące zapobieganiu nieuczciwym praktykom handlowym powinny być racjonalne, szczególnie pod względem ich kosztów. Skoro Komisja nie przewiduje legislacji horyzontalnej w omawianym zakresie, zasadne wydaje się stworzenie pewnej europejskiej sieci organów egzekwowania prawa miękkiego w celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym.

⁴⁴ Tak np. United Nation, Large-scale land acquisitions and leases – A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge, UN Special Rapporteur on the Right to Food, 2009, United Nations document A/HRC/13/33/3/Add.2, www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33-add2_landprinciples_en.pdf [dostęp: 05.07.2017] oraz OECD-FAO, Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains, 2016.

Ponadto należy zauważyć, że Komisja stwierdziła, iż podmioty łańcucha dostaw żywności powinny rozważyć możliwość stosowania umów standardowych, które określa mianem „umów nowej generacji”. Z założenia mają one w sposób precyzyjny przewidywać podział ryzyka i korzyści między stronami. Rozwiązanie to nie stanowi *novum*, bowiem jest ono, przynajmniej w kwestii ryzyka, przewidziane w rodzimej umowie kontraktacji⁴⁵. Warto podkreślić, że opracowanie wzorcowych (standardowych) umów jest dość skomplikowane, ponieważ wymaga uwzględniania specyfiki poszczególnych rynków oraz kształtujących je norm prawnych, w tym stopnia ich skonsolidowania lub rozdrobnienia. Należy również mieć na względzie dość zróżnicowane podejście do omawianej problematyki w poszczególnych państwach członkowskich. Z tego względu środki regulacyjne nie mogą być uniwersalne, natomiast powinny opierać się na skuteczności egzekucji przepisów przez odpowiednie organy administracji publicznej.

Dokonując oceny rozwiązań prawnych w rodzimej ustawie z 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi należy zauważyć, że spełnia ona oczekiwania Komisji Europejskiej. Przewiduje większą ochronę dla producentów i dostawców. Uzasadnione wydaje się powołanie na mocy krajowej ustawy prezesa UOKIK jako organu odpowiedzialnego za egzekwowanie działań mających na celu zwalczanie nieuczciwych praktyk w łańcuchu dostaw żywności. Podejmowanie postępowania z własnej inicjatywy, na podstawie informacji nieformalnych lub też składanych skarg zdecydowanie umożliwi ograniczenie występowania tzw. „czynnika strachu” u stron słabszych. Jednocześnie należałoby ustalić szeroki katalog nieuczciwych praktyk, który umożliwiłby zainteresowanym łatwą ich identyfikację.

AGRICULTURAL PRODUCER VIS-À-VIS UNFAIR MARKET PRACTICES – SELECTED LEGAL ISSUES

S u m m a r y

The aim of this article is to define the legal scope of protection of the weakest players in the agri-food supply chain and to identify the role of the legislator in safeguarding their economic interests. The author notes that shortcomings in the functioning of the food supply chain are a global problem and there is no one effective instrument to strengthen the position of its weakest players.

⁴⁵ Szerzej A. Stelmachowski, *Kontraktacja* w: J. Rajski (red.) *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2004, 249 i n.

It is concluded that the voluntary and self-regulatory instruments proposed at European Union level partly contribute to ensuring fair market practices. It therefore appears necessary to introduce regulatory measures and public enforcement systems to combat unfair commercial practices. The law being currently implemented in Polish law largely satisfies this requirement.

IL PRODUTTORE AGRICOLO DI FRONTE ALLE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI – ALCUNE QUESTIONI GIURIDICHE SCELTE

Riassunto

L'articolo si propone di definire l'ambito di tutela giuridica nei confronti dei soggetti più deboli della filiera agroalimentare, nonché di specificare il ruolo del datore di lavoro nel garantire i loro interessi economici. L'autrice fa notare che i difetti presenti nel funzionamento della filiera agroalimentare costituiscono un problema globale e che uno strumento efficace per rafforzare la posizione dei soggetti più deboli non esiste.

Concludendo, essa afferma che gli strumenti volontari e di autoregolazione proposti a livello UE contribuiscono in parte a garantire le pratiche di mercato oneste. Sembra pertanto necessario, al fine di prevenire le pratiche commerciali sleali, introdurre disposizioni regolamentari e sistemi pubblici di applicazione delle normative. La legge in corso di attuazione nel diritto polacco soddisfa ampiamente questo postulato.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym

1. Kontekst agrarny problematyki ochrony ziemi nie budzi wątpliwości. Należy jednak zauważyć wieloaspektowość tej perspektywy. Z jednej strony ziemia jest kluczowym dobrem dla rolnictwa: stanowi podstawowy czynnik produkcji rolnej, wyznacza też jego przyrodniczy (środowiskowy) aspekt. Związek z ziemią nadaje rolnictwu charakter przestrzenny i terytorialny¹. Z drugiej strony działalność rolnicza będąc aktywnością bardzo konsumpcyjną, stanowi źródło poważnych zagrożeń dla tego elementu środowiska². Rolnictwo należy do sektorów gospodarki zużywających najwięcej zasobów naturalnych, (zwłaszcza wody i ziemi). Jest ono jednym z najistotniejszych czynników powodujących degradację ziemi³, choć nie należy też zapominać o potencjale rolnictwa, które korzystając ze środowiska może również pozytywnie wpływać na utrzymanie, a nawet poprawę jego stanu⁴.

Ziemia jest podstawowym zasobem naturalnym nie tylko dla rolnictwa. W znaczeniu przestrzeni fizycznej stanowi miejsce aktywności ludzkiej (gospodarczej, mieszkalnej, infrastrukturalnej), dostarcza żywności, paszy, drewna, włókien, bioenergii i materiałów abiotycznych (surowców z niej wydobywanych), reguluje i wspiera usługi ekosystemowe (np. żyzne gleby, regulację

¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 43 i nn.

² J.B. Ruhl, *Farmland stewardship: Can ecosystems stand any more of it*, „Washington University Journal of Law & Policy” 2002, nr 9, s. 3.

³ K.G. Turner i in., *A review of methods, data, and models to assess changes in the value of ecosystem services from land degradation and restoration*, „Ecological Modelling” 2016, nr 319, s. 193; S.A. Schneider, *A Reconsideration of Agricultural Law: A Call for the Law of Food, Farming, and Sustainability*, „William & Mary Environmental Law And Policy Review” 2009, nr 34, s. 947.

⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 217.

klimatu, oczyszczanie wody i zabezpieczenie przed powodzią), stanowi też siedlisko wielu gatunków stanowiących podstawę bioróżnorodności. Ponadto ziemia pełni ważną funkcję w aspekcie kulturowym i społecznym, stanowiąc element dziedzictwa czy umożliwiając społeczeństwu rekreację⁵. Jej znaczenie dla ludzkości jest więc fundamentalne⁶.

Tymczasem współcześnie ten element środowiska poddany jest szczególnej presji, wynikającej z rosnącego zapotrzebowania zwłaszcza w trzech obszarach: produkcji żywności, celów urbanizacyjno-przemysłowych, a w ostatnim czasie również produkcji energii⁷. Co istotne, wszystkie te potrzeby są niezbędne i często konkurują ze sobą⁸. Owe zjawiska, w połączeniu z immanentnymi cechami ziemi – jej wyczerpalnością (deficytowością)⁹ i ograniczonymi możliwościami adaptacyjnymi (ziemia jest w istocie zasobem nieodnawialnym, gdyż odwracalność jej zniszczenia jest bardzo długotrwała, a nieraz niemożliwa)¹⁰, determinują szczególny charakter tego zasobu środowiskowego i jego ochrony.

Wszystko to znalazło odzwierciedlenie w problematyce ziemi w prawie rolnym. Co do genezy prawo rolne było prawem gruntowym, gdyż „ziemia stanowiła środek produkcji o podstawowym znaczeniu ekonomicznym i społecznym”¹¹. I choć współcześnie prawo rolne ewoluowało znacząco odbiegając od tych korzeni, a problematyka gruntowa nie decyduje o dzisiejszym kształcie prawa rolnego¹², to zdaje się, że ta tematyka jest w prawie agrarnym nadal kluczowa. I nie chodzi tu tylko o swoisty renesans problemu „dostępu do ziemi” – obserwowany obecnie w polskim prawie w związku z gruntow-

⁵ BIO Intelligence Service, IVM and IEEP, Support for the preparation of the Impact Assessment Report on the Land Communication – Problem definition and possible areas for EU action, prepared for the European Commission (DG ENV), 2015, http://ec.europa.eu/environment/land_use/pdf/supportIALandComFinalReport.pdf, s. 5 [dostęp: 30.09.2017].

⁶ J.A. Foley i in., *Global consequences of land use*, „Science” 2005, nr 309(5734), s. 570–574.

⁷ H. Godfray i in., *Food security: the challenge of feeding 9 billion people*, „Science” 2010, nr 327(5967), s. 812 i n..

⁸ W. Haber, *Energy, food, and land – the ecological traps of humankind*, „Environmental Science and Pollution Research-International” 2007, nr 14(6), s. 359–365; P. J. Verkerk i in., *Identifying pathways to visions of future land use in Europe*, „Regional Environmental Change” 2016, s. 1.

⁹ E.F. Lambin, P. Meyfroidt, *Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2011, nr 108(9), s. 3465–3472.

¹⁰ J.A. Jaeger i in., *Suitability criteria for measures of urban sprawl*, „Ecological Indicators” 2010, nr 10(2), s. 397.

¹¹ R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 23.

¹² Ibidem, s. 28.

nym zmodyfikowaniem systemu obrotu nieruchomościami rolnymi¹³, wprowadzonym ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw¹⁴. Analiza motywów i kierunków prawnej regulacji ziemi zdaje się wskazywać na zmianę paradygmatów w tym aspekcie.

Powstaje bowiem pytanie czy, oczywisty na pierwszy rzut oka, lokalny wymiar prawnej ochrony ziemi jest nadal wyczerpującym ujęciem tego zagadnienia. Czy współczesny model jej prawnej ochrony nie powinien uwzględniać aspektu globalizacji i na ile postulat ten jest już realizowany w obowiązującym systemie prawnym? Wreszcie, jaki jest wpływ ujmowania ziemi jako zasobu środowiskowego na model jej ochrony prawnej? Kwestie te stanowią przedmiot niniejszego artykułu i wyznaczają jego cel, którym jest próba odpowiedzi na postawione powyżej pytania.

2. Do podjęcia problematyki prawnej ochrony ziemi we wskazanych wyżej aspektach konieczne jest poczynienie pewnych ustaleń terminologicznych. Nie jest to zadanie proste, w szczególności co do rozumienia samego terminu „ziemia” w języku prawnym i prawniczym. Funkcjonuje bowiem kilka pojęć pokrewnych, które też różnie są stosowane.

W ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵ ziemia oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka (art. 3 p. 25b POŚ). Szersze znaczenie ma natomiast powierzchnia ziemi. Zgodnie z art. 3 p. 25 POŚ rozumie się przez nią: „ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe”. Z kolei gleba oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie”, zaś wody gruntowe stanowią „wody podziemne w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 22 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹⁶, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebie”. Tak zdefiniowane pojęcie powierzchni ziemi odbiega więc od jego potocznego rozumienia¹⁷, bardziej zgodne jest z nim natomiast ustawowe ujęcie „gleby”.

¹³ Zob. np. J. Bieluk, *Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 75 i powołana tam literatura.

¹⁴ Dz.U. 2016, poz. 585 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 (dalej jako POŚ).

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.

¹⁷ M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, „Geologia” 2009, nr 35, s. 6.

W polskim systemie prawnym występuje też pokrewny do wspomnianych termin – „krajobraz”, który zgodnie z art. 2 p. 16 e) ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸ stanowi „postrzeżaną przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”.

Inne znaczenie „ziemi” funkcjonuje natomiast w prawie cywilnym. Występuje tam termin „grunty”, które w świetle art. 46 §1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁹ są rodzajem nieruchomości – częściami powierzchni ziemskiej stanowiącymi odrębny przedmiot własności. Powstaje zatem pytanie o relację pojęcia powierzchni ziemi z art. 3 pkt 25 POŚ do pojęcia nieruchomości gruntowej w świetle kodeksu cywilnego. W kwestii tej wyrażono pogląd, że to pierwsze pojęcie odrywa się od prawa własności nieruchomości gruntowej. Z punktu widzenia obowiązków ochrony środowiska bez znaczenia prawnego jest więc ustalenie komu i jakie prawa przysługują do powierzchni ziemi bądź tworzących ją elementów²⁰.

Warto wreszcie przytoczyć rozumienie pojęcia ziemi występujące w prawie międzynarodowym, które zdaje się być szczególnie przydatne z punktu widzenia poruszanej w artykule problematyki i ochrony ziemi jako zasobu środowiska. Zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzonej w Paryżu 17 czerwca 1994 r.²¹ „ziemia” oznacza „ziemski system bioprodukcyjny, obejmujący glebę, roślinność, inne biocenozy oraz systemy ekologiczne i procesy hydrologiczne, które działają w ramach tego systemu”.

3. Jak wskazano powyżej, ziemia – kluczowy dla funkcjonowania ludzkości element środowiska, jest poddana współcześnie wyjątkowej presji. Jej eksploatacja prowadzona jest w sposób głęboko niezrównoważony i nieefektywny. W tym kontekście, spośród wielu zjawisk i procesów, warto zwrócić uwagę na trzy zagadnienia stanowiące szczególnie istotne czynniki zagrożenia: zajmowanie ziemi (*land take*), degradacja ziemi (*land degradation*) i globalne przemieszczanie użytkowania gruntów (*global displacement of land use*). Wszystkie posiadają aspekt agrarny, choć odmienny jest ich wpływ

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 459.

²⁰ A. Lipiński w: J. Jendrośka (red.) *Ustawa z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 393.

²¹ Dz.U 2002 nr 185, poz. 1538.

na rolnictwo, a jego rola w powstawaniu tych zjawisk jest różna. Co więcej, są one wzajemnie powiązane i nieraz stymulują swój rozwój.

Zajmowaniem ziemi określa się procesy przekształcania terenów naturalnych, leśnych i rolniczych w obszary sztuczne (na cele związane z urbanizacją, przemysłem, infrastrukturą)²². Zjawisko to występuje w całej Europie, jest więc monitorowane w UE poprzez wskaźnik EEA²³. Przeciętny roczny współczynnik zajmowania ziemi w UE wynosi ponad 100 000 ha²⁴. Co więcej, przyrost powierzchni obszarów sztucznych przekracza znacząco przyrost populacji w Europie, a paradoksalnie towarzyszy mu wzrastający udział porzucanych terenów obszarów miejskich i przemysłowych. Te dwa zjawiska (zajmowanie i porzucanie ziemi) uznawane są za najważniejszy czynnik utraty gruntów rolnych w UE²⁵. Ponadto zajmowanie ziemi powiązane jest ściśle z niebezpiecznym, praktycznie nieodwracalnym, zjawiskiem zasklepiania gleb²⁶.

Kolejny problem, degradacja ziemi, dotyczy zwłaszcza jej głównego komponentu – gleby, choć nie tylko. Oznacza obniżenie wartości ekonomicznej usług ekosystemowych i dóbr dostarczanych przez ziemię, wynikające z działań antropogenicznych lub naturalnych procesów biofizycznych²⁷. Rolnictwo zaś jest jednym z najistotniejszych czynników powodujących te procesy²⁸. Z punktu widzenia jakości grunty w UE ulegają postępującej degradacji zarówno poprzez intensyfikację eksploatacji, jak i opuszczenie ziemi (erozja gleb, utrata substancji organicznych, uszczuplenie zasobów wodnych, utrata różno-

²² E. Aksoy i in., *Assessing and analysing the impact of land take pressures on arable land*, „Solid Earth” 2017, nr 8(3), s. 684. Ze względu na złożoność i nowe formy zajmowania ziemi proponuje się też koncepcję *land-use transition* dla opisu tego zjawiska (R. Attardi i in., *The multidimensional assessment of land take and soil sealing* w: O. Gervasi i in. (red.) *Computational Science and Its Applications*, ICCSA 2015 Lecture Notes in Computer Science, vol. 9157, Cham 2015 on, s. 301-316).

²³ *Land take* (CSI 014/LSI 001) stanowi jeden z 127 wskaźników EEA's Indicator Management System (IMS). Na temat wskaźników zob. European Environmental Agency, *Digest of EEA indicators 2014*, EEA Technical report No 8/2014, <https://www.eea.europa.eu/publications/digest-of-eea-indicators-2014> [dostęp: 30.09.2017].

²⁴ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1> [dostęp: 30.09.2017].

²⁵ European Environmental Agency, *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge*, EEA Report No. 10/2006, https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10 [dostęp: 30.09.2017].

²⁶ E. Aksoy, op. cit., s. 684.

²⁷ K.G. Turner i in., op. cit., s. 191.

²⁸ Szacuje się że 95% zjawisk pustynnienia powiązanych jest z działalnością rolniczą lub rolniczym użytkowaniem gruntu. (H.J. Geist, E.F. Lambin, *Dynamic causal patterns of desertification*, „Bioscience” 2004, nr 54, s. 819).

rodności biologicznej itp.)²⁹. Ogranicza to rodzaje zastosowań i obniża jakość zaspokajania przez ziemię potrzeb człowieka.

Ostatnim z wymienionych zjawisk jest problem globalnego przemieszczania użytkowania gruntów³⁰, określany też w nieco innym ujęciu bądź powiązany z koncepcjami *land teleconnections*³¹ czy *telecouplings*³². Jest to szczególnie istotne w kontekście podjętego tematu globalnego wymiaru ochrony ziemi. Europa w coraz większym stopniu uzależnia się od ziemi w krajach trzecich, zwłaszcza z powodu utraty i jakościowej degradacji żyznych gruntów w UE. Wzrost importu produktów rolnych z odległych terenów sprzyja rozwojowi, ale również wywołuje znaczące skutki społeczne i środowiskowe³³.

4. Powyższe uwagi wskazują, iż współczesny model ochrony ziemi musi uwzględniać aspekt globalizacji, gdyż procesy wzrastającej współzależności i integracji gospodarek, państw i społeczeństw wpływają również na stan elementów środowiska, w tym tych o charakterze, zdawałoby się na pierwszy rzut oka, immanentnie lokalnym. Czy problemy ochrony ziemi, a szczególnie ich globalizacyjny aspekt, zostały zatem zauważone przez współczesnego prawodawcę i w jakim stopniu wpływają na współczesny model prawnej ochrony ziemi? Zdaje się, że widoczne są już symptomy zmiany paradygmatów w tym zakresie. Ramy artykułu nie pozwalają na wyczerpujące omówienie ich wszystkich, stąd jako przykładowe zostaną poruszone dwa z nich: płynąca z ekonomii ekologicznej koncepcja ziemi jako strategicznego zasobu naturalnego oraz formuła całkowitego śladu ziemi (*global land footprint*).

W naukach ekonomicznych traktuje się zasoby naturalne jako jeden z trzech elementów (obok zasobów kapitałowych i ludzkich – społecznych), na

²⁹ BIO Intelligence Service, IVM and IEEP, Support for the preparation of the Impact Assessment Report on the Land Communication – Problem definition and possible areas for EU action, prepared for the European Commission (DG ENV) 2015, s. 8.

³⁰ J. Weinzettel i in., *Affluence drives the global displacement of land use*, „Global Environmental Change” 2013 nr 23(2), s. 434; P. Meyfroidt, T.K. Rudel, E.F. Lambin, *Forest transitions, trade, and the global displacement of land use*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2010, nr 107, s. 20917–20922.

³¹ K.C. Seto, *Urban land teleconnections and sustainability*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2012, nr 109, s. 7687–7692; B. Güneralp, K.C. Seto, M. Ramachandran, *Evidence of urban land teleconnections and impacts on hinterlands*, „Current Opinion in Environmental Sustainability” 2013, nr 5, 445–451.

³² M. Bruckner i in., *Measuring telecouplings in the global land system: a review and comparative evaluation of land footprint accounting methods*, „Ecological Economics” 2015, nr 114, s. 12 i n. oraz literatura tam powołana.

³³ BIO Intelligence Service, IVM and IEEP, op. cit., s. 8.

których opiera się działalność gospodarcza³⁴. We wcześniejszych ujęciach triadzie tej odpowiadały tzw. czynniki wzrostu gospodarczego w postaci ziemi, kapitału i pracy. Współcześnie wyodrębnia się ponadto technologię (przedsiębiorczość) jako umiejętności łączenia tych podstawowych czynników. Ziemię rozumie się zaś szerzej jako obejmującą nie tylko grunty uprawne czy przestrzeń geograficzną dla zamieszkania (*habitat*) i działalności gospodarczej (*locus standi*), lecz także surowce mineralne czy walory krajobrazowe. Wskazuje to na utożsamianie tego czynnika produkcji ze środowiskiem przyrodniczym³⁵.

Nowego ujęcia ziemi jako elementu zasobów naturalnych dostarcza natomiast ekonomia ekologiczna. Naczelnym postulatem w tej dziedzinie jest gospodarowanie oparte na respektowaniu reguł i ograniczeń środowiska naturalnego, wyznaczającego granice ekspansji człowieka. Istotę ekonomii ekologicznej stanowi więc nadrzędność perspektywy ekologicznej w stosunku do ekonomii, uzupełniona o postulat sprawiedliwości międzypokoleniowej i wewnątrzpokoleniowej³⁶. Centralnym pojęciem tego nurtu badawczego jest pojęcie zrównoważonego rozwoju, a także kapitału naturalnego. Ten ostatni dopełnia kapitał wytworzony (*manufactured capital*), a także inne formy kapitału – kapitał ludzki (*human capital*), kapitał społeczny (*social capital*). Kapitał naturalny nie ma jednak w tym ujęciu charakteru jednorodnego, bowiem w jego obrębie wyróżnić można zasoby szczególnie ważne, określane jako „krytyczny kapitał naturalny” (*critical natural capital, CNC*). Jest on niezastępowalny nie tylko kapitałem ekonomicznym, lecz także innym rodzajem kapitału naturalnego, a jego całkowite wyczerpanie byłoby nieodwracalne lub nieetyczne.³⁷

Ujęcie ziemi jako kluczowego elementu kapitału naturalnego i pojęcia centralnego dla rachunkowości ekonomicznej i środowiskowej występuje też w przyjętym przez Komisję Statystyczną Narodów Zjednoczonych systemie rachunkowości środowiskowo-ekonomicznej, stanowiącym pierwszy międzynarodowy standard statystyczny w tym względzie³⁸.

³⁴ K. Górka, *Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Gospodarka w praktyce i teorii” 2014, nr 3, s. 35 i n.

³⁵ Ibidem.

³⁶ B. Fiedor, Z. Dokurno, B. Scheuer, *Status badawczy ekonomii ekologicznej jako współczesnej heterodoksji ekonomicznej* w: B. Fiedor (red.) *Nauki ekonomiczne. Stylizowane fakty a wyzwania współczesności*, Warszawa 2015, s. 116-139.

³⁷ J. Zrałek, *Ekonomia ekologiczna: rewizja teorii ekonomii w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 303, s. 77.

³⁸ The System of Environmental-Economic Accounting 2012— Central Framework (SEEA Central Framework), https://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA_CF_Final_en.pdf, s. 173 i n. [dostęp: 20.09.2017].

Druga z wymienionych koncepcji – ślad ziemi (*land footprint*), stanowi z kolei ważne narzędzie dla zobrazowania globalizacyjnego aspektu problematyki ochrony ziemi jako komponentu środowiska. Całkowity ślad ziemi, zwany też rachunkowością użytkowania gruntów na podstawie konsumpcji (*consumption-based land use accounting*) czy określany terminem „globalne użytkowanie gruntów” (*global land use – GLU*) bądź „rzeczywistym zapotrzebowaniem na grunty” (*real estate demand – ALD*), stanowi metodę oceny całkowitej ilości gruntów (w kraju i zagranicą), koniecznych do zaspokojenia potrzeb konsumpcji towarów i usług danego podmiotu czy produkcji określonego przedmiotu. Poprzez ślad ekologiczny zasoby zużywane przez naród, wspólnotę, dany proces produkcyjny czy osobę są wyrażone i mierzone we wspólnej jednostce, a mianowicie obszarze bioproduktywności³⁹. Ślad ziemi jest wskaźnikiem powierzchniowym mierzonym jednostkami powierzchni (np. hektarami). Są to tzw. globalne hektary – czyli hektary globalnie znormalizowanej bioproduktywności, odzwierciedlające rzeczywisty popyt na grunty.

Wyznaczenie śladu ziemi dla danego podmiotu czy procesu produkcyjnego następuje w dwóch zasadniczych etapach: obserwowane wykorzystanie gruntów jest przypisywane do produkcji w podstawowej sektorach lub towarach pierwotnych, a następnie ziemia „zawarta” w towarach i usługach jest śledzona wzdłuż globalnych łańcuchów dostaw od produkcji pierwotnej do jej ostatecznego wykorzystania. Dane wykorzystane w tym celu dostarczają informacji na temat źródeł zaopatrzenia (produkcji krajowej i importu) oraz wykorzystania towarów w zakresie wywozu i różnych zastosowań krajowych, w tym zużycia pośredniego (np. karmienia zwierząt gospodarskich) i dalszego przetwarzania⁴⁰.

Jest to więc przydatne narzędzie pozwalające zobrazować zależność krajów lub regionów świata od zagranicznych gruntów (zawartych w imporcie i eksporcie)⁴¹. Obliczenia z zastosowaniem tej metody wskazują na znaczące przemieszczenie śladu ziemi w wyniku handlu międzynarodowego – wynoszące np. w 2004 r. 1,8 mld gha, co odpowiada 24% globalnego śladu ziemi. Pokazuje ponadto skutki globalnych tendencji wzrostu populacji i wzorców

³⁹ M. Wackernagel i in., *Ecological footprint time series of Austria, the Philippines, and South Korea for 1961–1999: comparing the conventional approach to an ‘actual land area’ approach*, „Land Use Policy” 2004, nr 21(3), s. 261.

⁴⁰ M. Bruckner i in., op. cit., s. 13.

⁴¹ Odnotować należy też głosy krytyczne, zarzucające tej koncepcji arbitralność, niekompletność, mylność, normatywność i przesadność obliczeń; zob. np. J.C. Van den Bergh, H. Verbruggen, *Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the ecological footprint*, „Ecological Economics” 1999, nr 29(1), s. 61–72.

konsumpcyjnych powodujących, że zapotrzebowanie na zasoby przewyższa lokalne możliwości zaspokojenia. Co więcej, widoczna jest też niebezpieczna tendencja wzrastającej ilości krajów, które z „ekologicznych wierzycieli” stają się dłużnikami ekologicznymi, niebędącymi w stanie zaspokoić własnych potrzeb konsumpcyjnych przy wykorzystaniu tylko swojego własnego kapitału naturalnego⁴².

Opracowania z zastosowaniem tego narzędzia, dotyczące Unii Europejskiej wskazują, iż jej całkowity ślad ziemi w odniesieniu tylko do produktów rolnych w 2010 r. wyniósł 269 mln hektarów, czyli o 43% więcej niż sumaryczna powierzchnia gruntów rolnych dostępnych w krajach członkowskich. Oznacza to, że ponad jedna trzecia powierzchni gruntów wykorzystywanych dla zaspokojenia zapotrzebowania konsumpcyjnego mieszkańców UE na produkty rolne położona jest poza jej granicami⁴³.

5. Rozpatrując prawny system ochrony ziemi w kontekście powyższych koncepcji, można zauważyć stopniowo postępującą komplementarność. Koncepcja ekonomii ekologicznej zbieżna jest z ujęciami ziemi jako zasobu, zauważalnymi w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej, dotyczących ochrony tego elementu środowiskowego, szczególnie w obliczu narastających zagrożeń w zakresie nie zrównoważonego użytkowania ziemi.

Można wśród nich wskazać na przykład Komunikat Komisji z 20 września 2011 r. „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”⁴⁴, w którym w odniesieniu do ziemi i gleby postuluje się, iż „do 2020 r. strategię UE będą uwzględniać swój bezpośredni i pośredni wpływ na użytkowanie gruntów w UE i na świecie, a wskaźnik zajęcia gruntów będzie stosowany w celu osiągnięcia poziomu zerowego netto do 2050 r.; erozja gleby będzie ograniczona, a zawartość materii organicznej w glebie wyższa, a na skażonych terenach prowadzone będą działania naprawcze”⁴⁵.

Z kolei Siódmy program działania na rzecz środowiska (7th EAP)⁴⁶ podkreśla, iż dobrobyt gospodarczy i dobrostan Unii są oparte na jej kapitale naturalnym (w ramach którego wymienione są żyzne gleby i urodzajne ziemie),

⁴² M. Wackernagel, op. cit., s. 268.

⁴³ L. de Schutter, S. Lutter, *The True cost of consumption. The EU's land footprint*, Friends of the Earth Europe Report 07.2016, https://www.foeeurope.org/sites/default/files/resource_use/2016/foee-true-cost-consumption-land-footprint.pdf, s. 11 [dostęp: 30.09.2017].

⁴⁴ KOM(2011) 571.

⁴⁵ Pkt 4.6 Strategii.

⁴⁶ Załącznik do Decyzji PEiR nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz.Urz. UE L 354/171).

obejmującym ekosystemy zaspokajające podstawowe potrzeby. W celu ochrony, zachowania i poprawy kapitału naturalnego Unii 7 EAP zapewnia, „aby do 2020 r.: gospodarowanie gruntami w Unii odbywało się w sposób zrównoważony, gleba była należycie chroniona, a rekultywacja terenów skażonych była na zaawansowanym etapie” (p. 28 e). Program, zauważając znaczącą antropogeniczną presję na ziemię, zakłada też podjęcie działań zapewniających, aby na wszystkich właściwych szczeblach decyzje odnoszące się do gospodarowania gruntami były podejmowane z odpowiednim uwzględnieniem wpływu środowiskowego, a także społecznego i gospodarczego.

Dokumentem strategicznym, który wprost odwołuje się do formuły *land footprint* jest z kolei Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 9 lipca 2015 r. w sprawie oszczędnego gospodarowania zasobami: ku gospodarce o obiegu zamkniętym⁴⁷, w której Parlament wezwał Komisję do zaproponowania wskaźników dotyczących oszczędnego gospodarowania zasobami (w tym dotyczących usług ekosystemowych) do końca 2015 r., a następnie zharmonizowania ich w postaci prawnie wiążące od 2018 r. Wskaźniki te powinny, zdaniem Parlamentu, umożliwiać pomiar zużycia zasobów – włącznie z przywozem i wywozem oraz opierać się na metodologii śladu, mierząc co najmniej wykorzystanie gruntów, wody i materiałów, a także węgla (p. 18 Rezolucji). Podobnie w kontekście polityki produktowej, w akcie tym wzywa się Komisję do promowania podejścia uwzględniającego cykl życia w strategiach politycznych dotyczących produktów, w szczególności poprzez opracowanie zharmonizowanych metodologii na potrzeby oceny śladu środowiskowego produktów (p. 22 Rezolucji).

Warto wreszcie wspomnieć w kontekście omawianej problematyki o jednym z ostatnich dokumentów strategicznych, który porusza problematykę ziemi – Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?⁴⁸. Akt ten skupia się na tytułowym problemie koncentracji gruntów rolnych, jednakże w stanowiących punkt wyjścia тезach co do ziemi jako elementu środowiskowego widoczna jest zarówno świadomość wskazanych wyżej współczesnych zagrożeń, jak i zgodność z omówioną wcześniej koncepcją ziemi jako krytycznego zasobu naturalnego. Można przytoczyć choćby fragment preambuły, w której stwierdza się, iż „ziemia jest coraz bardziej ograniczonym zasobem, że nie można jej wyprodukować oraz że stanowi podstawę prawa człowieka do zdrowej i wystarczającej żywności oraz wielu usług eko-

⁴⁷ 2014/2208(INI) (Dz.Urz. UE C 265/65).

⁴⁸ 2016/2141(INI).

systemowych ważnych z punktu widzenia przeżycia, zatem nie może być uważana za zwykły towar”. Ponadto w rezolucji odnotowuje się silną presję na ten element środowiska z powodu zmiany klimatu, erozji gleby i nadmiernego wykorzystania lub zmiany sposobu wykorzystania.

Należy jednak zauważyć, iż przeformułowanie paradygmatu ochrony ziemi w kierunku wieloaspektowego ujęcia jej ochrony jako kluczowego zasobu środowiska nie jest procesem łatwym i szybko postępującym. O trudnościach, jakie napotyka, świadczyć mogą na przykład losy projektu dyrektywy w sprawie ochrony gleby, który został przyjęty przez Komisję Europejską we wrześniu 2006 r.⁴⁹, a następnie wycofany w 2014 roku⁵⁰. W sprostowaniu do wycofania owego zdezaktualizowanego wniosku⁵¹, wskazano iż „Komisja w dalszym ciągu jest zaangażowana w kwestie ochrony gleby i rozważy, jakie możliwości w najlepszy sposób pozwalają osiągnąć ten cel. Wszelkie dalsze inicjatywy w tym zakresie będą jednak musiały zostać rozpatrzone przez następne kolegium”. Jak dotąd nie podjęto aktywności w tym względzie, a planowane działanie dotyczące ziemi jako zasobu, w szczególności zamierzony komunikat dotyczący ziemi (*Land Communication*), nie został włączony do programu prac Komisji Europejskiej.

6. Czy powyższe symptomy zmiany paradygmatów ochrony ziemi są również widoczne w polskim systemie prawnym? Próbując odpowiedzieć na to pytanie należy najpierw przedstawić zarys tego systemu. Ochrona ziemi znajduje ogólną podstawę działań w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵², w szczególności dziale IV, w tytule II „Ochrona powierzchni ziemi”. Regulacje te rozwinięte są następnie w przepisach szczególnych, zawartych w innych aktach prawnych, przede wszystkim w ustawach z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵³, z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵⁴; z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁵⁵ oraz z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵⁶. Należy jednak zauważyć, że przepisy odnoszące się do

⁴⁹ Projekt dyrektywy PEiR z 22 września 2006 r. ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE – COM(2006) 232 final.

⁵⁰ Wycofanie zdezaktualizowanych wniosków Komisji (Dz.Urz. UE C 153/3 z 21.05.2014).

⁵¹ Sprostowanie do wycofania zdezaktualizowanych wniosków Komisji (Dz.U. C 153 z 21.05.2014), Dz.Urz. UE C 163/15 z 28.05.2014.

⁵² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519.

⁵³ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161.

⁵⁴ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134.

⁵⁵ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131.

⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1789.

ochrony ziemi występują także w aktach prawnych regulujących różne inne dziedziny życia społecznego (spoza prawa ochrony środowiska)⁵⁷.

Owo rozproszenie regulacji wpływa też na złożoność systemu instrumentów prawnych ochrony ziemi jako zasobu środowiska. Mogą one podlegać różnym klasyfikacjom⁵⁸. Tytułem zasygnalizowania tej rozległej problematyki i zobrazowania różnorodności tych instrumentów, można wskazać przykładowo środki o charakterze prewencyjnym: instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego – zwłaszcza w zakresie ochrony jakościowej powierzchni ziemi (przede wszystkim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), plan zagospodarowania gruntów (dla obszarów ograniczonego użytkowania wokół zakładów przemysłowych oraz dla innych gruntów zdegradowanych lub zdewastowanych, tworzony na podstawie art. 16 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), a także reglamentacyjne ograniczające dostępność korzystania z powierzchni ziemi, standardy jakości gleby lub ziemi z uwzględnieniem ich funkcji aktualnej i planowanej⁵⁹, decyzję rekultywacyjną, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów oraz zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji.

Powyższe środki prewencyjne uzupełniane są przez instrumenty o charakterze represyjnym, stanowiące sankcje w ramach odpowiedzialności karnej, cywilnej i administracyjnej. Wreszcie wskazać należy instrumenty ekonomiczne, wśród których najważniejszymi są opłaty z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele oraz opłaty za działalność regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze. Instrumentem o złożonym charakterze jest wreszcie odpowiedzialność quasi-odszkodowawcza związana z naruszeniem przepisów administracyjnoprawnych, np. opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych)⁶⁰.

Zważywszy na zidentyfikowane wyżej nowe koncepcje dotyczące problematyki ziemi (zwłaszcza ziemi jako kluczowego zasobu naturalnego), powstaje pytanie o wpływ tych idei na polski system prawny. Polski ustawodawca posługuje się pojęciem „zasoby” w różnym kontekście i różnych

⁵⁷ M. Górski, op.cit., s. 7-9.

⁵⁸ Zob. M.A. Król, *Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1997, nr 55, s. 52.

⁵⁹ Ustala się zgodnie z §2 Rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz.U. z 2002 r. nr 165 poz.1359).

⁶⁰ Szerzej na temat tych instrumentów A. Kaźmierska-Patrzyńska w: M. Górski (red.) *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 454-474.

aktach prawnych. W art. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje się, że przedmiotem regulacji są m.in. warunki korzystania z zasobów środowiska. Z kolei w świetle ustawy o ochronie przyrody można stwierdzić, iż wyróżnia ona trzy kategorie chronionych elementów przyrody: zasoby, twory oraz składniki przyrody. Pojęcie zasobów występuje też w ustawach z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁶¹ i z 28 września 1991 o lasach⁶².

W polskim systemie prawnym funkcjonuje wreszcie akt prawny, który w samym tytule operuje terminem strategicznych zasobów naturalnych – ustawa z 6 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁶³. W akcie tym w artykule 1 wymienione zostały strategiczne zasoby naturalne Polski: wody podziemne oraz wody powierzchniowe, wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi, lasy państwowe, złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych. Jak widać, ziemia nie została objęta definicją ustawową, nie nadano jej więc prawnego statusu strategicznego zasobu naturalnego.

Zasadność konstrukcji tego katalogu zasobów w kontekście istoty charakteru strategicznego (rozumianego jako odnoszący się do roli, jaką odgrywają dla społeczeństwa i jednoczesnego wymogu ich długoterminowej dostępności) budzi wątpliwość⁶⁴. Powstaje bowiem pytanie, czy faktycznie wskazane w ustawie kategorie zasobów spełniają kryterium strategiczności oraz czy nie zostały pominięte inne, równie istotne lub ważniejsze⁶⁵. Budzi to sprzeciw zwłaszcza zważywszy na koncepcję usług ekosystemowych. W świetle zarysowanej powyżej współczesnej perspektywy postrzegania ziemi jako zasobu powstaje też pytanie, dlaczego nie uznano jej za zasób tego rodzaju.

7. Niniejsze rozważania pozwalają sformułować pewne wnioski, mogące stanowić próbę odpowiedzi na postawione na wstępie pytania o paradygmaty współczesnego modelu prawnej ochrony ziemi.

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121.

⁶² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 788.

⁶³ Dz.U. z 2001 r. nr 97 poz.1051.

⁶⁴ A. Haładyj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, z. 1, s. 40.

⁶⁵ Ibidem.

Po pierwsze, zauważalna jest potrzeba oparcia modelu prawnej ochrony ziemi na ujęciu ziemi jako kluczowego i strategicznego zasobu środowiska, z uwzględnieniem jego immanentnych cech, którymi są deficytowość, praktyczna nieodnawialność i niezbędność dla funkcjonowania ludzkości. W tym aspekcie obiecującą perspektywę rysują koncepcje wypracowane w ekonomii ekologicznej. Warto przy tym zauważyć, iż kwestia przyjęcia określonych ujęć i terminologii w prawodawstwie nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego. W ekolingwistyce dostrzega się bowiem rolę języka w postrzeganiu problemów ekologicznych i kształtowaniu ekologicznych bądź nieekologicznych postaw jego użytkowników⁶⁶. Ukierunkowanie budowy języka prawnego, stanowiącego rodzaj języka naturalnego, może mieć więc potencjał wzmocnienia tego oddziaływania.

Po drugie, nowe zagrożenia dla ziemi jako zasobu środowiskowego wymagają przeformułowanie paradygmatów prawnej ochrony ziemi. W szczególności jest to niezbędne ze względu na pojawiający się obecnie charakter presji antropogenicznej w połączeniu z procesami globalizacyjnymi, co obrazuje np. formuła całkowitego śladu ziemi czy powiązana z nią identyfikacja niezamierzonych tendencji czy skutków ubocznych polityk sektorowych (wspólnej polityki rolnej czy biogospodarki). Wynika z tego konieczność uwzględnienia szerszej perspektywy – włączenie aspektu ochrony ziemi jako zasobu i jej aspektu globalizacyjnego w konstruowaniu założeń tych polityk.

Powyższe obserwacje implikują dwie kolejne tezy: konieczność wyjścia poza tradycyjne ujęcie problematyki ochrony ziemi w wymiarze lokalnym oraz wieloaspektowości i powiązania różnych perspektyw prawnych ochrony ziemi. Przykładem realizacji tego postulatu jest ostatnia rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r., wskazująca na komplementarność tradycyjnie oddzielanych w prawie sfer ochrony ziemi jako zasobu środowiskowego oraz problematyki ziemi jako nieruchomości w prawie cywilnym. Identyfikowane tam współcześnie występujące zjawiska, jak np. *land grabbing* czy koncentracja gruntów, wymuszają konieczność owych wielokierunkowych działań.

Analiza dokumentów strategicznych Unii Europejskiej wskazuje, że zauważono już potrzebę szerszej perspektywy postrzegania zagrożeń – włącznie z procesami globalizacji i skutkami ubocznymi innych działań (jak wspólna polityka rolna, rozwój odnawialnych źródeł energii, biogospodarka) oraz ko-

⁶⁶ M. Steciąg, *Słowa-klucze w ekologii i ich krytyka z perspektywy ekolingwistycznej*, „Problemy Ekorozwoju: studia filozoficzno-socjologiczne” 2009, nr 4(2), s. 62.

nieczności wieloaspektowych działań ochronnych, a także znaczenie ziemi jako strategicznego zasobu środowiska. Konieczna jest zatem realizacja tego paradygmatu również na poziomie implementacyjnym – w prawodawstwie.

Tymczasem rozpatrując pod tym kątem polski system prawny w zakresie ochrony ziemi można dojść do wniosku, iż cechuje go jeszcze brak takiego holistycznego i wieloaspektowego, a jednocześnie komplementarnego ujęcia. Problematiczne są nawet kwestie terminologiczne co do ziemi jako zasobu środowiska. Z kolei obowiązujący akt prawny, wprowadzający pojęcie zasobów strategicznych jest wewnętrznie niespójny, nie jest też zgodny z założeniem o racjonalności prawodawcy. Wynika to poniekąd z partykularyzmu *ratio legis* tej regulacji⁶⁷. Świadczy jednocześnie o słabości nacjonalistycznego czy politycznego ujęcia „strategicznego zasobów naturalnych”. Potwierdza zatem tezę o konieczności przeformułowania perspektywy postrzegania ziemi jako zasobu środowiska, zgodnie z przedstawionymi wyżej ujęciami, opartymi na idei dóbr publicznych i charakterze świadczonych przez ziemię usług ekosystemowych.

NEW PARADIGMS OF LAND PROTECTION AS AN ENVIRONMENTAL RESOURCE IN AGRICULTURAL LAW

Summary

The aim of the deliberations was to answer two questions: (i) whether the modern model of legal land protection should take into account the aspect of globalisation and (ii) what is the effect of recognising land as an environmental resource on the model of its legal protection. The factors which contemporarily threaten the Earth being an element of the environment have been indicated and symptoms of paradigm shifts in the legal model of earth protection identified. Attention has been drawn to the progressive complementarity of EU policy (strategic documents) with an ecological economy based approach to land as a key natural resource and the concept of land footprint, which also allows taking into account the globalisation aspect of the issue of protection. It is concluded that the Polish legal system still lacks a holistic and multi-faceted, as well as complementary approach to the problem. Already the terminology and concepts of land as an environmental resource proposed in the Act are disputable and the concept of strategic resources introduced in it is inconsistent internally and does not meet the requirements of a rational legislator.

⁶⁷ Zamysłem inicjatorów tej regulacji była próba zabezpieczenia przed niekorzystnymi przekształceniami własnościowymi – prywatyzacją PGL „Lasy Państwowe” (zob. A. Haładaj, J. Trzewik, op. cit., s. 43 i literatura tam powołana).

NUOVI PARADIGMI PER LA SALVAGUARDIA DELLA TERRA COME RISORSA AMBIENTALE NEL DIRITTO AGRARIO

R i a s s u n t o

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se il modello contemporaneo di salvaguardia della terra debba prendere in considerazione la globalizzazione, e quale impatto possa avere il riconoscimento della terra come risorsa ambientale sul modello della sua tutela giuridica. L'autrice identifica fattori contemporanei di rischio per la terra concepita come elemento dell'ambiente e indica sintomi di cambio del paradigma nel modello di tutela giuridica in esame. Essa richiama l'attenzione sul processo di graduale progressione nel raggiungere la complementarità tra la politica dell'UE (documenti strategici) e la nozione di terra come risorsa naturale chiave proveniente dall'ambito dell'economia ecologica, nonché la nozione di impronta ambientale (land footprint), il che consente di tenere conto anche del problema di globalizzazione nelle questioni riguardanti la tutela in oggetto. Constata inoltre che l'ordinamento giuridico polacco è tuttora carente di un approccio olistico e sfaccettato, al contempo complementare. I dubbi nascono già da questioni terminologiche e concettuali che riguardano la terra come risorsa ambientale, mentre l'atto giuridico che introduce la nozione di risorse strategiche è internamente incoerente e non soddisfa i requisiti posti davanti a un legislatore razionale.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Wytwarzanie nowej żywności a pojęcie działalności rolniczej

1. Wprowadzenie

Szczególnym wyzwaniem, przed jakim staje Wspólna Polityka Rolna, rolnictwo i cały współczesny świat, jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w obliczu rosnącego zapotrzebowania na środki spożywcze. Wyzwanie to ma charakter zasadniczy¹. Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) wyraźnie wskazuje na znaczący wzrost ludzkiej populacji (do 9 mld ludzi) i zarazem konsumpcji żywności do 2050 r. oraz związane z tym problemy dla gospodarki i społeczeństwa². Rozwiązaniem może być wzrost produkcji konwencjonalnej żywności, a także poszukiwanie alternatywnych źródeł pożywienia i wprowadzanie na rynek nowej żywności. *Novel food* może być wynikiem stosowania nowych sposobów produkcji czy przetwarzania albo niespożywaną dotychczas w Unii Europejskiej żywnością z państw trzecich. W każdym przypadku są to produkty, których bezpieczeństwo nie zostało dotąd potwierdzone doświadczeniem bezpiecznej konsumpcji w UE.

Istnieje wiele czynników ograniczających wzrost produkcji. W literaturze zwracano już uwagę na charakterystyczne dla współczesnych warunków gospodarowania bariery, które ograniczają zapewnienie *food security*, w szczególności zmniejszanie zasobów gruntów wykorzystywanych rolniczo wskutek przeznaczania ich na cele nierolnicze i wyłączenia z produkcji rolnej na skutek urbanizacji i industrializacji, przeznaczanie produktów rolnych na cele

¹ Por. R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 17.

² Por. <http://www.fao.org/livestock-environment/en/> [dostęp: 01.10.2017].

nieżywnościowe, marnotrawienie żywności występujące we wszystkich ogniwach łańcucha żywnościowego³.

Z tych powodów poszukiwanie alternatywnych źródeł pożywienia oraz stosowanie innowacji w produkcji środków spożywczych stanowić może szczególną szansę na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego oraz zwiększenie ilości i dopływu środków spożywczych do UE. Jednak na tle rosnącej roli przemysłu spożywczego kosztem pierwotnej produkcji rolnej oraz wprowadzania żywności wysoko przetworzonej i innowacji w rolnictwie szczególnie wyraźnie rysuje się problem zapewnienia bezpieczeństwa żywności⁴.

Szanse i zagrożenia ze strony nowej żywności generują potrzebę rozstrzygnięcia wielu nowych jurydycznych wątków badawczych. Jednym z nich jest ustalenie prawnego charakteru działalności polegającej na wytwarzaniu *novel food*. Nie jest bowiem jednoznaczne, czy może ona w świetle obowiązujących przepisów prawnych stanowić działalność rolniczą. Mimo że działalność rolniczą definiują zarówno unijny, jak i krajowi prawodawcy, to brakuje jednolitej definicji tego pojęcia, wspólnej dla wszystkich państw członkowskich UE. Fakt ten uzasadniają po części wieloletnie tradycje poszczególnych państw w zakresie kształtowania ogólnych pojęć prawa rolnego odpowiednio do uwarunkowań rozwoju ich sektorów rolnych⁵.

Celem prowadzonych rozważań jest próba ustalenia, czy wytwarzanie nowej żywności mieści się w zakresie typowej produkcji rolniczej opartej na pieczy i rozwoju cyklu rolno-biologicznego (*agrarietá*), dla której regulacje prawa rolnego przewidują swoisty reżim ochronny.

2. Pojęcie nowej żywności w świetle regulacji unijnych

Nowa żywność jest odmiennie zdefiniowana w regulacjach obowiązujących⁶ i tych, które dopiero zaczną obowiązywać⁷. Elementem dla nich

³ Por. R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania...*, s. 18.

⁴ Ibidem, s. 19.

⁵ Por. K. Paquel, *Produkcja energii z biomasy rolniczej a pojęcie działalności rolniczej w prawie włoskim i francuskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2, s. 33 i n.

⁶ W rozporządzeniu (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczącym nowej żywności i nowych składników żywności, Dz.Urz. UE.L. z 1997 r. nr 43, s. 1 ze zm. (dalej: rozporządzenie nr 258/97).

⁷ W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady

wspólnym jest, że na to pojęcie składają się dwa elementy: historia bezpiecznego stosowania oraz wytworzenie przy pomocy określonych procesów produkcyjnych⁸.

W świetle rozporządzenia nr 258/97 za nową żywność i nowe składniki żywności mogą być uznane jedynie takie, które przed 15 maja 1997 r. nie były w znacznym stopniu wykorzystywane w UE do spożycia przez ludzi. Dotyczy to również sytuacji, w której znana jest historia bezpiecznego stosowania środków spożywczych w innych częściach świata⁹.

Drugim elementem definicji jest przynależność do prawnie wydzielonych kategorii. W piśmiennictwie wskazano podział tych kategorii na innowacje biologiczne, chemiczne i fizyczne¹⁰. Za innowacje biologiczne uznać należy żywność składającą się lub wyekstrahowaną z drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów¹¹, a także składającą się lub wyekstrahowaną z roślin i pochodzącą od zwierząt, z wyłączeniem stosowania tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia¹². Innowacją chemiczną jest celowe zmodyfikowanie podstawowej struktury molekularnej¹³. Innowacją fizyczną są nowe procesy produkcyjne, które powodują istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności, mające wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i zawartość niepożądanych substancji¹⁴.

Prawodawca unijny przyjął, że zakres rozporządzenia nr 2015/2283 nie powinien ulec zmianie w porównaniu do rozporządzenia nr 258/97, co znajduje odzwierciedlenie w definicji legalnej *novel food*. Nowe brzmienie tego pojęcia obejmuje żywność, której nie stosowano w znacznym stopniu w Unii do spożycia przez ludzi przed dniem 15 maja 1997 r., niezależnie od dat przystąpienia państw członkowskich do Unii, i która zalicza się do co najmniej jednej z dziesięciu wymienionych w rozporządzeniu kategorii¹⁵. W związku z rozwojem nauki i technologii konieczne było skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie kategorii tego rodzaju żywności. Powołując się na pream-

oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001, Dz.Urz. UE.L. z 2015 r. nr 327, s. 1, które zaczęnie obowiązywać od 1 stycznia 2018 r. (dalej: rozporządzenie nr 2015/2283).

⁸ V. Amanor-Boadu, *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, „Food Policy” 2004, nr 29, s. 611.

⁹ A. C. Huggett, C. Conzelmann, *EU regulation on novel foods: Consequences for the food industry*, „Trends in Food Science & Technology” 1997, nr 8, s. 133.

¹⁰ Ibidem, s. 134.

¹¹ Por. art. 1 ust 2 pkt d) rozporządzenia nr 258/97.

¹² Por. art. 1 ust 2 pkt e) rozporządzenia nr 258/97.

¹³ Por. art. 1 ust 2 pkt c) rozporządzenia nr 258/97.

¹⁴ Por. art. 1 ust. 2 pkt f) rozporządzenia nr 258/97.

¹⁵ Por. art. 3 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 2015/2283.

bułę rozporządzenia 2015/2283 należy podnieść, że kategorie te powinny obejmować całe owady i ich części; żywność o nowej lub celowo zmodyfikowanej strukturze molekularnej oraz uzyskaną z kultury komórkowej lub kultury tkankowej pochodzącej od zwierząt, roślin, drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów; produkowaną z drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów oraz uzyskaną z materiałów pochodzenia mineralnego; produkowaną z roślin drogą nietradycyjnych metod rozmnażania, jeżeli metody te powodują znaczące zmiany w składzie lub strukturze żywności, mające wpływ na jej wartość odżywczą, metabolizm lub na poziom niepożądanych substancji¹⁶. Pojęcie nowej żywności obejmuje również żywność składającą się z pewnych miceli lub liposomów. Z całą pewnością nowa definicja jest więc bardziej precyzyjna i w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia postęp technologiczny¹⁷.

3. Nowa żywność jako rezultat działalności rolniczej

Przywołanie definicji *novel food* i zakresu przedmiotowego regulacji dotyczących nowej żywności skłania do refleksji nad kwalifikacją tego rodzaju produktów. Należy rozważyć, czy wytwarzanie takich środków spożywczych stanowi jeszcze działalność rolniczą, czy wykraczając poza jej ramy staje się w zasadzie działalnością przemysłowo-handlową. Zauważyć trzeba, że w prawie unijnym brakuje jednolitej definicji działalności rolniczej i jest ona indywidualnie określana przez państwa członkowskie. Jak podkreśla się w doktrynie, w ustawodawstwie polskim nie ma ogólnego określenia działalności rolniczej, występują natomiast różne ujęcia i definicje, którym nie zawsze można przypisać cechę nowoczesności¹⁸. Z tego powodu rozważania prowadzone w tym zakresie znajdują odniesienie do wypracowanej, w szczególności w doktrynie włoskiej oraz francuskiej, koncepcji działalności rolniczej opartej na pieczy i prowadzeniu cyklu rolnoblogicznego. Cykl ten charakteryzuje się wykorzystaniem zasobów i sił przyrody¹⁹. Przyjęcie przez krajowego ustawodawcę takich rozwiązań, przejawiających się w opracowaniu ogólnego i nowoczesnego pojęcia działalności rolniczej, postulowane jest przez polską naukę od wielu lat²⁰.

¹⁶ Por. pkt 8 preambuły oraz art. 3 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 2015/2283.

¹⁷ Por. D. Stankiewicz, *Nowa żywność*, „Analizy BAS” 2014, nr 13, s. 7.

¹⁸ Por. R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 101.

¹⁹ Por. K. Paquel, op. cit., s. 35.

²⁰ Por. R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 101.

Sformułowanie współczesnej koncepcji działalności rolniczej wiązało się ze zmianami, jakim uległa gospodarka pod koniec ubiegłego wieku. Dotychczasowe założenia i kryteria w miarę rozwoju technik produkcji stały się zbyt restrykcyjne²¹. Nowe technologie, rosnąca globalizacja gospodarki oraz zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie zrodziły potrzebę weryfikacji prawnej koncepcji przedsiębiorcy rolnego, a co za tym idzie – działalności rolniczej²². Konieczne było zerwanie z wymogiem istnienia funkcjonalnego związku pomiędzy gruntem a określoną działalnością i przyjęcie innych kryteriów kwalifikacji działalności rolniczej²³.

Odpowiedzią na nowe wyzwania okazała się teza A. Carrozzy, który stwierdził, że produkcyjna działalność rolnicza polega na prowadzeniu cyklu biologicznego w zakresie hodowli zwierząt lub roślin, który jest pośrednio bądź bezpośrednio związany z wykorzystywaniem sił i zasobów natury i który pod względem ekonomicznym wyraża się w otrzymywaniu owoców, zarówno zwierzęcych, jak i roślinnych, przeznaczonych bezpośrednio bądź po uprzednim przetworzeniu do konsumpcji²⁴. Za działalność rolniczą uznano zatem szeroko pojętą hodowlę zwierząt i uprawę roślin, wyłączono natomiast z jej zakresu zbieractwo owoców czy łowiectwo jako działalności niepolegające na hodowli albo uprawie²⁵. Działalność rolnicza jest działalnością człowieka i wobec tego produkty rolne są jej rezultatem, a nie efektem uzyskanym wyłącznie przez energię zewnętrznego świata fizycznego²⁶.

Kryterium cyklu rolno-biologicznego jest wyróżnikiem podstawowych działalności rolniczych, tj. uprawy roślin, hodowli zwierząt i leśnictwa. Nie może ono mieć zastosowania, jeżeli proces produkcyjny opierający się na organizmach żywych jest całkowicie uzależniony od technologii i zachodzi w pełni kontrolowanym przez człowieka środowisku²⁷. Założenie to wymagało uściślenia, czego wyrazem było przyjęcie, by w ramach cyklu biologicznego za rolne uznawać tylko te rodzaje hodowli, które mogą być potencjalnie prowadzone

²¹ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 189.

²² Por. R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 92.

²³ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, s. 189.

²⁴ A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Mediolan 1975, s. 74.

²⁵ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, s. 192.

²⁶ Por. A. Genovese, *La nozione giuridica dell'imprenditore agricolo*, „Rivista di Diritto Agrario” 1992, z. 1, s. 232.

²⁷ A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario*. Vol. 1: *Elementi di teoria generale*, Mediolan 1988, s. 11.

z wykorzystaniem gruntu rolnego²⁸. Kwalifikacja działalności rolniczej nie wymaga pieczy i rozwoju całego cyklu biologicznego, wystarczy, aby dotyczyły one jednej, ale koniecznej fazy cyklu²⁹. Działalność rolnicza nie wyraża się w jednej konkretnej czynności, ale w ich ciągu, dlatego konieczna faza obejmuje odpowiedni czas do przebiegu cyklu³⁰. Takie założenie pozwala wyłączyć z jej zakresu m.in. sprzedaż czy importowanie zwierząt, w ramach których dokonuje się czynności związanych z karmieniem zwierząt³¹.

Kwalifikacja wytwarzania nowej żywności jako działalności rolniczej zależna jest od studium konkretnego przypadku. W wielu sytuacjach rzeczywistość produkcja *novel food* bazować może na pieczy i rozwoju cyklu rolno-biologicznego, w szczególności na uprawie roślin, czy hodowli zwierząt, stanowiących źródło dotychczas niespożywanych w UE środków spożywczych.

Koncepcja cyklu rolno-biologicznego odrywa się w znaczący sposób od tradycyjnej koncepcji gruntowej i kryterium „ziemi”, która wcześniej przesądzała o rolnej kwalifikacji działalności³². Pozwala to uznać określone sposoby wytwarzania nowej żywności za produkcję rolną, np. hodowlę insektów w halach przemysłowych, która może być potencjalnie prowadzona z wykorzystaniem gruntu rolnego. Koncepcja ta stanowi zatem przejaw nowej myśli technologicznej i odpowiedź na wyzwania współczesności, z którymi musi zmierzyć się tak rolnictwo, jak i prawodawca.

Trzeba stwierdzić, że w wielu przypadkach produkcja nowej żywności wykracza poza ramy tradycyjnej produkcji rolniczej i jest w zasadzie działalnością przemysłową. Polegać może bowiem m.in. na wyekstrahowaniu z organizmów określonych składników, wykorzystywaniu technologicznie zaawansowanych procesów zmieniających strukturę produktu, stosowaniu „nienaturalnych”, laboratoryjnych procesów przetwarzania czy produkcji, na przykład klonowania czy nanotechnologii. Nowa żywność może nie być również rezultatem działalności polegającej na prowadzeniu cyklu rolno-biologicznego, ponieważ może mieć pochodzenie mineralne, np. wulkaniczne³³ albo stanowić owoc uzyskiwany w wyniku zbieractwa czy efekt łowiectwa.

²⁸ Por. R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 95 i n.

²⁹ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, s. 195.

³⁰ Por. R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 95.

³¹ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, s. 195.

³² Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 105.

³³ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 listopada 2016 r. w sprawie C-448/14 – Davitas GmbH przeciwko Stadt Aachenburg przy udziale Landesanstalt für Lebensmittelsicherheit Bayern, ECLI:EU:C:2016:839.

Zauważyć należy, iż zmiany w regulacjach dotyczących nowej żywności wskazują, że coraz częściej, wraz z postępującym rozwojem technologicznym, wytwarzanie *novel food* tracić może typowo rolniczy charakter. Jednakże obok standardowej działalności rolniczej, określanej mianem podstawowej czy „z natury”³⁴, doktryna w oparciu o osiągnięcia włoskiego i francuskiego prawodawcy za rolniczą uznaje także tzw. działalność powiązaną, polegającą na świadczeniu dóbr i usług³⁵. Jest nią przetwarzanie lub sprzedaż produktów rolnych, jeśli wchodzi one w zakres normalnego wykonywania rolnictwa³⁶. Ustawodawca włoski do działalności powiązanej zaliczył też m.in. obróbkę, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizację i wzbogacanie produktów rolnych, z zastrzeżeniem, że w przeważającej mierze są to produkty pochodzące z własnych upraw lub hodowli³⁷.

Taka działalność winna być jednak prowadzona przy wykorzystaniu jedynie takiego wyposażenia lub zasobów, które są wykorzystywane przez gospodarstwa rolne do normalnej działalności rolniczej³⁸. Za działalność powiązaną może zostać uznana również działalność o charakterze przemysłowym czy handlowym ze względu na jej związek (zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy) z działalnością podstawową³⁹. Jak twierdzi R. Budzinowski, o zaliczeniu do działalności powiązanych decydują dwa kryteria: podmiotowe, które zakłada, że ten sam podmiot prowadzi działalność podstawową i uboczną, oraz przedmiotowe, polegające na tym, że działalność uboczna włączona jest w struktury organizacyjne utworzone ze względu na prowadzenie działalności podstawowej⁴⁰.

Zatem w obliczu postępującej globalizacji i zmian strukturalnych w rolnictwie i przemyśle, których wynikiem jest rosnąca ilość wielkich przedsiębiorstw rolno-spożywczych, uznanie za działalność rolniczą stosowania przez prowadzącego gospodarstwo rolne zaawansowanych technologicznie sposobów przetwarzania nowej żywności może znaleźć uzasadnienie. Musi być ona funkcjonalnie związana z działalnością podstawową⁴¹ i służyć jej rozwojowi, realiza-

³⁴ Por. K. Paquel, op. cit., s. 34.

³⁵ Por. A. Szymecka, *Gospodarstwo rolne w prawie włoskim – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 5, s. 168.

³⁶ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, s. 187.

³⁷ Por. R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 97 oraz K. Paquel, op. cit., s. 35.

³⁸ Zob. Art. 2135 II Codice civile italiano, G.U. n. 79 del 4 aprile 1942.

³⁹ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, s. 188 oraz K. Paquel, op. cit., s. 34.

⁴⁰ Por. R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 98.

⁴¹ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, s. 188.

cji celu obranego przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność podstawową i uzupełniać uzyskiwane z tej działalności dochody rolnicze⁴².

4. Priorytet dla nowej żywności pochodzącej z produkcji rolniczej

Dotychczasowe rozważania skłaniają do teoretycznej refleksji o charakterze ogólnym. Wiąże się ona z wpływem pochodzenia nowej żywności na stosowanie określonych zasad postępowania w sprawie wprowadzania jej do obrotu. Wskazać trzeba, że prawodawca nadaje priorytet *novel food* pochodzącej z produkcji rolniczej przed zaawansowanymi technologicznie środkami spożywczymi⁴³. Obrazuje to przypadek nowej żywności, dla której przewiduje się uproszczone procedury wprowadzania na rynek unijny.

Rozporządzenie nr 258/97 przewiduje, choć jedynie wyjątkowo i na zasadzie odstępstwa, uproszczone procedury dla nowej żywności będącej przejawem innowacji biologicznych⁴⁴, o której można powiedzieć na podstawie powszechnie dostępnych i uznanych dowodów naukowych lub na podstawie opinii opracowanych przez właściwą jednostkę naukowo-badawczą, że w znacznym stopniu stanowi odpowiednik już istniejącej żywności i składników żywności, jeśli chodzi o ich skład, wartość odżywczą, metabolizm, przeznaczenie i poziom zawartych w nich substancji niepożądanych. Zatem w odniesieniu do „zasadniczo równoważnej” (*substantial equivalence*) nowej żywności, składającej się z lub wyekstrahowanej z roślin, drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów oraz pochodzącej od zwierząt, prawodawca przewiduje możliwość notyfikacji jej wprowadzania na rynek unijny bez wcześniejszej oceny bezpieczeństwa produktu. Zauważyć jednak trzeba, że innowacje biologiczne mają zwykle rolne pochodzenie i są bliższe natury niż innowacje fizyczne, polegające na stosowaniu nowych metod produkcji, oraz innowacje chemiczne polegające na modyfikowaniu struktury molekularnej środka spożywczego.

Natomiast rozporządzenie nr 2015/2283, które *de facto* likwiduje postępowanie notyfikacyjne, wprowadza uproszczone procedury dla tradycyjnej żywności z państw trzecich⁴⁵. Obejmuje ona nową żywność wytworzoną w ramach

⁴² Por. R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 98.

⁴³ Por. I. Canfora, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione Europea dopo il regolamento 2015/2283*, „Diritto Agroalimentare” 2016, z. 1, s. 40 i n.

⁴⁴ Por. art. 5 rozporządzenia nr 258/97.

⁴⁵ Por. art. 14-20 rozporządzenia nr 2015/2283.

produkcji podstawowej⁴⁶, mającą zatem rolny charakter i pochodzenie. Środki spożywcze tego rodzaju mogą być wprowadzone do obrotu w UE, jeżeli wykazana zostanie historia ich bezpiecznego stosowania w państwie trzecim. Oceny tego rodzaju produktów dokonuje się więc na podstawie doświadczeń związanych z bezpieczną konsumpcją tej żywności poza UE i nie wymaga ona przeprowadzenia szeregu badań naukowych. Legislator zakładając większe prawdopodobieństwo bezpieczeństwa tradycyjnych środków spożywczych z państw trzecich ułatwia komercjalizację tego rodzaju towarów w UE.

Przedstawioną tezę o priorytecie *novel food* pochodzącej z produkcji rolniczej przed zaawansowanymi technologicznie środkami spożywczymi uzasadniają również prowadzone przez prawodawcę prace legislacyjne w przedmiocie zakazu klonowania zwierząt na terenie UE w celu produkcji żywności⁴⁷.

5. Podsumowanie

Uznanie, że wytwarzanie nowej żywności stanowi działalność rolniczą, dla której prawodawca przewiduje szczególny reżim ochronny, zależy od studium konkretnego przypadku. W wielu sytuacjach stanowić ona będzie działalność rolniczą „z natury”, o charakterze podstawowym, albo z nią powiązaną. Niekiedy uznać będzie ją trzeba za działalność przetwórczą czy produkcyjną o charakterze przemysłowym.

Jednak w zależności od skutków, jakie przyniesie rozwój nauki i technologii, prawodawca powinien mieć możliwość normatywnego poszerzania albo zawężania zakresu rolnictwa i pojęcia działalności rolniczej. Kierunki rozwoju ustawodawstwa mogą być różne. Z jednej strony, jak pod koniec XX w., i w przyszłości niezbędna może okazać się weryfikacja prawnej koncepcji działalności rolniczej i objęcie szczególnym reżimem ochronnym również przemysłowej produkcji żywności. Z drugiej zaś rozwój technologiczny pogłębiać może też swoistą słabość sektora rolnego i rodzić potrzebę zwiększenia ochrony działalności rolniczej w aktualnym rozumieniu.

⁴⁶ Por. art. 3 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 2015/2283.

⁴⁷ Zob. wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt, COM(2013)893 final, oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu, COM(2013)892 final.

PRODUCTION OF NOVEL FOODS AND THE CONCEPT OF AGRICULTURAL ACTIVITY

Summary

The considerations presented in this paper aimed to establish whether the production of novel foods falls within the scope of a typical agricultural production based on the care and development of the agrarian-biological cycle (*agrarietá*) for which the agricultural legislation provides a specific protective regime.

Whether a production of novel foods is recognised as an agricultural activity for which the legislator provides a specific safeguard regime depends on the circumstances of each case. Frequently, such production will be either 'natural' agricultural activity or an activity linked to it. Sometimes production will have to be considered as industrial processing or a production activity. The legislator should be able to expand or narrow the scope of the term 'agriculture' and the concept of 'agricultural activity' in a normative way. Legislative developments may vary. On the one hand, in the same way as in the late twentieth century, also in the future, it may be necessary to verify the legal concept of agricultural activity and to extend the scope of application of a special protective regime to include industrial food production. On the other hand, technological development may also exacerbate the specific weakness of the agricultural sector and create a need to increase protection of agricultural activity as understood today.

LA PRODUZIONE DI NUOVI ALIMENTI E LA NOZIONE DI ATTIVITÀ AGRICOLA

Riassunto

L'articolo si propone di determinare se la produzione di nuovo alimento rientri nell'ambito della produzione agricola tipica basata sulla sorveglianza e lo sviluppo del ciclo agro-biologico (*agrarietá*), per la quale le normative di diritto agrario prevedono uno specifico regime di tutela.

Il riconoscimento della produzione di nuovi alimenti come attività agricola, per la quale il legislatore prevede un regime di tutela speciale, dipende dalla fattispecie. In molte situazioni si tratterà di un'attività agricola „per natura” oppure di un'attività ad essa connessa. A volte, invece, bisognerà intenderla in termini di attività di trasformazione oppure di produzione industriale. Il legislatore dovrebbe avere una possibilità normativa di ampliare o restringere l'ambito di estensione per la nozione di agricoltura e di attività agricola. Le tendenze di sviluppo nell'ambito normativo possono prospettarsi diversamente. Da un lato, come alla fine del XX secolo e in futuro, potrebbe rivelarsi necessario rivedere la concezione di attività agricola, nonché di far entrare la produzione alimentare industriale in un regime di tutela speciale. Dall'altro, invece, lo sviluppo tecnologico può portare ad approfondire quella specifica fragilità del settore agricolo e a dare adito ad una necessità di aumentare la tutela dell'attività agricola così come viene intesa al giorno d'oggi.

IZABELA HASIŃSKA

Ewolucja od rolnika indywidualnego ku przedsiębiorcy rolnemu. Uwagi na tle statusu prawnego rolnika i spółki cywilnej

1. W stosunkach społeczno-gospodarczych na określenie przedsiębiorcy podawane są odmienne terminy, np. kupiec, wytwórca, producent, handlowiec. Na ogół przyjmuje się, że jest on związany z aktywnością określonego podmiotu. Pojęcie przedsiębiorcy jest też różnie ujmowane przez ustawodawcę¹, brakuje jednordownej definicji. W ustawodawstwie polskim przeszło ono pewną ewolucję. Wcześniej przedsiębiorca nazywany był kupcem i podmiotem gospodarczym. Samo określenie „przedsiębiorca” zostało wprowadzone do systemu prawnego dopiero ustawą z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji². Z rozwojem tego terminu wiążą się zmiany w kwalifikowaniu poszczególnych podmiotów do grona przedsiębiorców. Przed dokonaniem przeglądu regulacji prawnych w tym zakresie zaznaczyć należy, że aktualnie problem w uznawaniu oznaczonych podmiotów za przedsiębiorców jest szczególnie widoczny na tle statusu rolnika indywidualnego czy też spółki cywilnej w aspekcie produkcji rolnej.

¹ Zob. R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 3, s. 111-120; idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 26-27; A. Bień, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, „Studia Prawnicze” 1998, nr 3, s. 15 i n., G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, s. 46; W.J. Katner, *Pojęcie przedsiębiorcy – polemika*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007, nr 4, s. 41; J. Jacyszyn, C. Kosikowski, *Przedsiębiorca w prawie polskim na tle prawa europejskiego*, Warszawa 2003, s. 15.

² Dz.U. z 1993 r. nr 47 poz. 211 ze zm.

W aktach prawnych z dziedziny prawa cywilnego i publicznego, podejmujących różne aspekty działalności gospodarczej, termin „przedsiębiorca” stosuje się w znaczeniu podmiotowym dla określenia podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym i prowadzących działalność nastawioną na zaspokajanie cudzych potrzeb³. Warto też zwrócić uwagę na przeciwstawne interpretacje pojęcia przedsiębiorcy w ujęciu ekonomicznym. Jego ekonomiczne znaczenie oscyluje wokół podmiotu, który decyduje się na podjęcie ryzyka finansowego i gospodarczego, angażując własne środki w rozpoczęcie i prowadzenie przedsięwzięcia o charakterze gospodarczym, ponosząc ryzyko tej działalności⁴.

Uprzedzając dalsze rozważania wskazać należy również, że w prawie prywatnym obowiązuje materialnoprawna definicja przedsiębiorcy. W jej rozumieniu oznaczony podmiot uznawany jest za przedsiębiorcę po spełnieniu określonych przesłanek, np. poprzez zorganizowaną sprzedaż większej ilości produktów rolnych. Natomiast definicje przedsiębiorcy w prawie publicznym mają charakter formalny i zazwyczaj tworzone są na potrzeby zastosowania konkretnej ustawy. Oznacza to, że ten sam podmiot może zostać uznany za przedsiębiorcę na gruncie Kodeksu cywilnego, a takiego statusu odmawia mu się w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Na gruncie prawa publicznego charakterystyczne jest również to, że w regulacjach związanych z rolnictwem funkcjonuje kilka rozbieżnych zakresowo definicji „rolnika”. Zazwyczaj tworzy się je jedynie dla potrzeb danego aktu, więc obejmują elementy istotne tylko w jego zakresie. Ponadto obok pojęcia „rolnik” wymienia się „gospodarstwo rolne” i „prowadzenie działalności rolniczej”. Także i te pojęcia podejmowane są w różnych aktach prawnych, z podziałem na prawo publiczne i prywatne. Taki stan legislacji sprawia trudności interpretacyjne i wywołuje liczne spory co do samego statusu rolnika. W szczególności otwarty pozostaje spór o status prawny rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy.

Sama potrzeba uznania rolnika (producenta rolnego) za przedsiębiorcę wydaje się być już przesądzona⁵. Z kwalifikacją tą wiążą się jednak określone

³ Por. K. Kruczałak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 85.

⁴ A. Bień, op. cit., s. 16.

⁵ Zob. np. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; R. Budzinowski, *Koncepcja...*; idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej* w: R. Budzinowski (red.), *Prawo i Administracja*, tom II, Piła 2003; idem, *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa* w: J. Jacyszyn i in. (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8; idem,

konsekwencje prawne. Z jednej strony uznanie, że osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne nie dla samozaopatrzenia są przedsiębiorcami, prowadzi do zmiany tradycyjnego rozumienia statusu rolnika – jako terminu właściwego dla rolnictwa, a z drugiej wymusza zastosowanie wymagań obowiązujących profesjonalnych uczestników rynku. Tytułem przykładu można przywołać kryterium należytej staranności, wypracowane na gruncie prawa cywilnego, które związane jest z zawodowym charakterem działalności przedsiębiorcy (art. 355 § 2 k.c.). Dalej, też w obszarze prawa prywatnego, należy wskazać na znajomość przez przedsiębiorców szczególnych zasad zawierania umów (np. art. 66², 68¹, 68² k.c.), terminy przedawnienia roszczeń, tryb ogłoszenia upadłości czy rozpoznanie sprawy przez wydział gospodarczy⁶. Wobec braku frontального ujęcia problemu, niektórzy przedstawiciele doktryny podnoszą, że rolnik indywidualny jest przedsiębiorcą w świetle prawa prywatnego, a nie ma takiego statusu w prawie publicznym⁷.

Z kolei gdy chodzi o status prawny spółki cywilnej, wydawałoby się, że obecnie nie ma już podstaw do uznawania jej za przedsiębiorcę. Skoro spółka nie jest bytem odrębnym od współpracujących w tej formie wspólników to nie może być przedsiębiorcą. Warto zaznaczyć, że można zauważyć pewne podobieństwo w kształtowaniu się statusu rolnika jako przedsiębiorcy i jego ujmowaniu w spółce cywilnej. Dlatego też konstrukcja ta będzie stanowiła tło prawnoporównawcze do wykazania tak swoistości statusu prawnego rolnika-

Przedsiębiorstwo handlowe a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie cywilnym w: J. Barta (red.) *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Szewca*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Wnalezności i Ochrony Własności Intelektualnej”, Kraków 2004, z. 88, s. 243 i n.; P. Czechowski, *Gospodarstwo a przedsiębiorstwo rolne* w: M. Modrzejewska (red.), *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, Warszawa 2010; A. Szymecka, *Rolnik to też przedsiębiorca – zagadnienia prawne* w: K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.), *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, Warszawa 2009; Z. Truskiewicz, *Prawo do gospodarstwa rolnego (do przedsiębiorstwa)* w: E. Kremer, Z. Truskiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009; J. Frąckowiak, *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 2003, nr 6, s. 37 – autor jednakże polemizuje z decyzją ustawodawcy i postuluje związanie statusu przedsiębiorcy rolnika z rozmiarem gospodarstwa rolnego; por. P. Bodył Szymała, *Rolnik nie może upaść, czyli o dyskryminacji mimo woli*, „Rzeczpospolita” 16.04.2009, s. C7.

⁶ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 28 stycznia 2016 r., III SA/Po 126/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3950AB8733>; uchwałę Sądu Najwyższego z 11 maja 2005 r., III CZP 11/05, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2006, nr 3, poz. 48; wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z 28 czerwca 2013 r., VIII Ga 122/13, niepubl.

⁷ Zob. J. P. Naworski, *Status prawny rolnika indywidualnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2012, nr 10, s. 11-19.

przedsiębiorcy, jak i wpływu wewnętrznej ewolucji poglądów na istotę działalności rolniczej. Tym bardziej, że dotąd zaprezentowane poglądy wymagają ponownej weryfikacji. W aktualnym orzecznictwie administracyjnym uznano spółkę cywilną za producenta rolnego i tym samym nadano jej podmiotowość w zakresie dopłat rolniczych⁸. Spowodowało to, że tak przedstawiciele doktryny, jak i orzecznictwa zaczęli podnosić, iż spółka cywilna na gruncie prawa publicznego może być traktowana jako podmiot odrębny od jej współników, chociaż takiej odrębności nie posiada w świetle przepisów Kodeksu cywilnego.

Podjęcie tematu statusu prawnego rolnika i spółki cywilnej uzasadniają zarówno względy teoretyczne, jak i praktyczne. Gdy chodzi o te pierwsze, wskazać należy, iż problematyka ta dotyczy podmiotów, których status podejmowany jest w wielu aktach prawnych i na różnych płaszczyznach, a przez to pozostaje niedookreślony. Różnorodność poglądów wobec milczenia ustawodawcy wywołuje z kolei samowolne rozszerzanie się pojęcia przedsiębiorcy. Proces ten broni się w przypadku rolnika-przedsiębiorcy, lecz w przypadku spółki cywilnej wychodzi on poza tradycyjny podział podmiotów prawa na osoby fizyczne i osoby prawne. Niewątpliwie ewolucja pojęcia przedsiębiorcy ze względów praktycznych rodzi potrzebę weryfikacji dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych. Wobec braku konkretnych rozwiązań ustrojowych można zauważyć niespójność rozstrzygnięć w decyzjach administracyjnych, czy też w orzecznictwie sądowym.

Zasadne wydaje się wobec tego przeanalizowanie ewolucji pojęcia przedsiębiorcy oraz aktualnego stanu prawnego. Realizując tak sformułowany cel, w pierwszej kolejności należałoby przedstawić kształtowanie się statusu przedsiębiorcy, a następnie – spółki cywilnej i rolnika indywidualnego. Chronologiczne uporządkowanie dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie przedsiębiorczości pozwoli na wyodrębnienie cech charakterystycznych dla terminu „przedsiębiorca”. Nie mniej istotne pozostaje również wskazanie przepisów decydujących o statusie prawnym danego podmiotu. Dopiero na tej podstawie będzie możliwe sformułowanie oceny. Z uwagi na ograniczone ramy artykułu, niniejsze rozważania mają charakter syntetyczny, a analizie zostaną poddane jedynie wybrane aspekty podjętego zagadnienia.

⁸ Np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 14 sierpnia 2012 r., III GSK 656/11, Lex nr 1219236; 22 sierpnia 2012 r., II GSK754/11, Lex nr 1218388; 19 września 2012 r., II GSK 1070/12, Lex nr 1218382 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 sierpnia 2014 r., III SA/GI 114/14, Lex nr 1513643.

2. Normatywne podstawy rozwoju przedsiębiorczości w Polsce zostały zawarte w Konstytucji z 1921 r.⁹, a ich doprecyzowanie nastąpiło w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym¹⁰. „Przemysł” oznaczał wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy było ono wytwarzające, przetwarzające, handlowe czy usługowe. W jego ramach rozróżniano: przemysł ze stałą siedzibą, przemysł okrężny, targi gminne i rzemiosło. W świetle art. 2 pkt 1 przepisom prawa przemysłowego nie podlegało m.in. rolnictwo, ogrodnictwo i leśnictwo, rybołówstwo i łowiectwo. Aktualnie podniesiono jednak, że zarobkowa działalność wytwórcza w dziedzinie rolnictwa była przemysłem w rozumieniu definicji „przemysłu”, tyle tylko, iż z mocy art. 2 pkt 1 prawa przemysłowego do tej działalności nie stosowano dalszych jego przepisów. Wyłączenie z art. 2 pkt 1 miało bowiem racjonalne uzasadnienie tylko przy powyższym założeniu, byłoby natomiast nielogiczne przy założeniu przeciwnym, gdyż art. 2 pkt 1 należałoby uznać za całkowicie zbędny, gdyby pojęcie przemysłu nie obejmowało swoim zakresem regulacji zarobkowej działalności wytwórczej w dziedzinie rolnictwa¹¹. Rozporządzenie z 1927 r. o prawie przemysłowym zostało uchylone ustawą z 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła¹².

Z kolei Kodeks handlowy z 1934 r. wprowadził do krajowego systemu prawnego pojęcie kupca. Zgodnie z art. 2 k.h. kupcem był ten, kto we własnym imieniu prowadził przedsiębiorstwo zarobkowe. Poza samym faktem samodzielnego prowadzenia przedsiębiorstwa, status kupca związany był z trwałością prowadzonej działalności, oparciem w wiedzy fachowej i z zyskiem¹³. Kupców obowiązywała również znajomość zwyczajów handlowych, tzw. dobrych obyczajów kupieckich, domniemań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu w stosunku do jego uczestników wchodzących w stosunki prawne z kupcami oraz przestrzeganie zasad należytej staranności¹⁴. Jednocześnie przedsiębiorstwo określano w aspekcie materialnym i funkcjonalnym – jako zorganizowane przedsięwzięcie gospodarcze z zapleczem materialnym

⁹ Zob. art. 101 ustawy z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r. nr 44 poz. 267 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 1927 r. nr 53 poz. 468 ze zm.

¹¹ P. Bielski, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 21 maja 2013 r., VI ACa 1472/12*, Teza nr 1, Lex el. 2015.

¹² Dz.U. z 1983 r. nr 7 poz. 40 ze zm.

¹³ J. Frąckowiak, *Oznaczenie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (handlową)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, t. V, s. 75.

¹⁴ P. Bielski, *Przedsiębiorstwo większych rozmiarów w kodeksie spółek handlowych*, cz. 2, „Rejent” 2004, nr 8, s. 99-115.

i ogółem uprawnień kupca. Ustawodawca odróżnił również kupca rejestrowego od kupca zwykłego. Z wyróżnieniem tym wiązała się odmiennność w nadawaniu praw i obowiązków¹⁵. Kupcem rejestrowym był ten podmiot, który prowadził przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze. Sam rejestr handlowy¹⁶ był spisem kupców i informacji o kupcach. Tym niemniej, z uwagi na treść art. 2 § 2 k.h., „gospodarstwo rolne” nie zostało uznane za przedsiębiorstwo zarobkowe, a gospodarstwem rolnym w rozumieniu kodeksu było również gospodarstwo leśne, ogrodowe, hodowlane, rybne, łowieckie lub pszczelarskie. Jednakże w art. 7 § 1 k.h. ustawodawca wskazywał, że kto prowadzi gospodarstwo rolne w większym rozmiarze, mógł być na swe żądanie wpisany do rejestru handlowego i przez wpis stawał się kupcem rejestrowym. Mógł on też w każdym czasie żądać wykreślenia wpisu i przez wykreślenie przestawał być kupcem. W art. 7 § 2 k.h. zawarto upoważnienie dla Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w porozumieniu z Ministrami Skarbu, Sprawiedliwości oraz Przemysłu i Handlu do określenia w drodze rozporządzenia, jakie gospodarstwa rolne uważa się za prowadzone w większym rozmiarze. Słuszne, mające normatywne podstawy, jest zatem twierdzenie, aby w wykonaniu delegacji zawartej w art. 4 § 2 k.h. oraz art. 7 § 2 k.h. wskazani ministrowie mogli wydać rozporządzenia, jakie przedsiębiorstwa zarobkowe i gospodarstwa rolne uważa się za prowadzone w większym rozmiarze¹⁷. Zgodnie z wymienionym rozporządzeniem¹⁸ za gospodarstwa rolne, prowadzone w większym rozmiarze, uważano gospodarstwa, które: prowadziły rachunkowość rolniczą według zasad prawidłowej rachunkowości kupieckiej przynajmniej przez okres dwóch lat przed zgłoszeniem do rejestru handlowego oraz wykazały na podstawie wspomnianej rachunkowości, iż dochód brutto w okresie jednego roku, poprzedzającego zgłoszenie do rejestru handlowego, wyniósł nie mniej niż 50.000 złotych. W świetle art. 8 k.h. kupcem rejestrowym był również ten, kto prowadził przedsiębiorstwo uboczne w większym rozmiarze, związane z gospodarstwem rolnym. Natomiast kupiec, którego

¹⁵ A.G. Harla, *Pojęcie kupca i przedsiębiorcy w prawie polskim (1918-2005)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2006, nr 12, s. 48-50.

¹⁶ Zob. dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. o rejestrze handlowym, Dz.U. z 1919 r. nr 14 poz. 164 i rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 kwietnia 1919 r. o rejestrze handlowym, Dz.U. z 1919 r. nr 37 poz. 279.

¹⁷ K. Kruczałak, *Przedsiębiorstwo zarobkowe (gospodarstwo rolne)* „w większym rozmiarze”, „Prawo Spółek” 1998, nr 1, s. 2 i nn.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 22 sierpnia 1934 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Skarbu, Sprawiedliwości oraz Przemysłu i Handlu w sprawie określenia, jakie gospodarstwa rolne uważa się za prowadzone w większym rozmiarze, Dz.U. z 1934 r. nr 79 poz. 740.

gospodarstwo rolne utraciło większy rozmiar, przestawał być kupcem rejestrowym, jeżeli na jego żądanie wykreślono go z rejestru handlowego.

Jak wiadomo, rozporządzenie o prawie przemysłowym było aktem z zakresu prawa publicznego, Kodeks handlowy należał do ustaw z dziedziny prawa prywatnego. Jak widać, prowadzący zarobkową działalność wytwórczą w dziedzinie rolnictwa nie był kupcem na gruncie prawa publicznego i co do zasady nie był nim na gruncie prawa prywatnego. Prowadzący we własnym imieniu gospodarstwo rolne w większym rozmiarze mógł bowiem uzyskać status kupca poprzez konstytutywny wpis do rejestru handlowego i od momentu wpisu miały do niego zastosowanie wszystkie przepisy prawa handlowego¹⁹. Należy więc zgodzić się z poglądem, iż ustawodawca w ramach Kodeksu handlowego dostrzegał różnice pomiędzy rolnictwem a handlem, przez co dopuścił możliwość działania rolnika w formach prawa handlowego. Jego status odpowiadałby współczesnemu pojmowaniu przedsiębiorcy²⁰.

Istotną modyfikację systemu polskiego prawa gospodarczego wprowadziła Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.²¹ Wówczas zrezygnowano z rozwijania zasady wolności gospodarczej i wprowadzono zasady gospodarki planowej. Wraz z marginalizacją swobody działalności gospodarczej celem ustawodawcy stało się tworzenie szczególnie preferencyjnych warunków dla rozwoju sektora gospodarki uspołecznionej, czyli działalności jednostek gospodarki państwowej i spółdzielczej²². Po uchyleniu w 1965 r. większości przepisów Kodeksu handlowego, dopiero w roku 1988 r. nastąpiło odrodzenie w dziedzinie działalności gospodarczej. Ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej²³ precyzowała zasady prowadzenia działalności gospodarczej i wprowadziła pojęcie podmiotu gospodarczego. Zgodnie z art. 2 ustawy działalnością gospodarczą była działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność. Podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą mogła być osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli jej przedmiot działania obejmował prowadzenie działalności gospodarczej. Zasadniczo podjęcie działalności gospodarczej

¹⁹ P. Bielski, *Glosa do wyroku sądu apelacyjnego z dnia 21 maja 2013 r., VI ACa 1472/12*, Lex el. 2015.

²⁰ R. Budzinowski, *Status prawny...*op. cit., s. 111.

²¹ Dz.U. z 1952 r. nr 33 poz. 232.

²² T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawno porównawcza*, Kraków 2002, s. 179-181.

²³ Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988 r. nr 41 poz. 324.

przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej wymagało zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej. Jednak w art. 10 ustawy z obowiązku zgłoszenia do ewidencji ustawodawca wyłączył podjęcie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, ogrodnictwa oraz sadownictwa. Wydaje się więc, że ustawodawca uznawał działalność wytwórczą w rolnictwie za działalność gospodarczą, jeżeli wypełniała ona przesłanki działalności gospodarczej.

3. Pojęcie „przedsiębiorcy” wprowadziła do polskiego systemu prawnego ustawa z 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i pojawiała się ono w kolejnych ustawach, m.in. o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁴ i ustawie Prawo działalności gospodarczej²⁵. Zgodnie z art. 2 ustawy Prawo działalności gospodarczej za przedsiębiorcę uznano osobę fizyczną, osobę prawną oraz niemającą osobowości prawnej spółkę prawa handlowego, która zawodowo, we własnym imieniu podejmowała i wykonywała działalność gospodarczą. Natomiast działalnością gospodarczą była zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Niemniej jednak wobec brzmienia jej art. 3 ustawa nie stosowała się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów. Wydaje się, że ustawodawca dość konsekwentnie w aktach z dziedziny prawa publicznego stosował wyłączenie działalności wytwórczej w rolnictwie spod ich obowiązywania. Pojawia się jednak wątpliwość co do charakteru takiego wyłączenia oraz czy celem ustawodawcy było faktycznie pozbawienie działalności rolniczej cech działalności gospodarczej, czy raczej ustawodawca starał się zwrócić uwagę na specyfikę produkcji rolnej i w rzeczywistości nie odmawiał jej statusu gospodarczego.

W podobny sposób, jak w Prawie działalności gospodarczej, przedsiębiorcę i działalność gospodarczą definiuje nadal obowiązująca ustawa z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Działalnością gospodarczą w myśl art. 2 ustawy jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż,

²⁴ Ustawa z 20 sierpnia 2004 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 687.

²⁵ Ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. z 1999 r. nr 101 poz. 1178.

a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Zgodnie z art. 4 ustawy przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Większe znaczenie z punktu widzenia niniejszych rozważań ma jednak art. 3 ustawy. W nim bowiem ustawodawca wyłącza z zakresu obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; agroturystyczną – polegającą na wynajmowaniu przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczeniu w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów; oraz związaną z wyrobem wina przez producentów będących rolnikami, którzy wyrabiają mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego. Na marginesie warto zauważyć, iż jeśli brać pod uwagę tylko literalne brzmienie art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, to w zakresie tego aktu ustawodawca wyłączył rolników indywidualnych (działalność wytwórczą w rolnictwie) spod jej obowiązywania, ale nie odmówił działalności rolniczej charakteru gospodarczego.

Na gruncie prawa prywatnego zaznaczenia wymaga fakt wprowadzenie do Kodeksu Cywilnego w 2003 r.²⁶ pojęcia przedsiębiorcy. Definicję przedsiębiorcy zawarto w art. 43¹ k.c. i jest nim osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Definicja ta różni się od tych, którymi posługuje się prawo publiczne. W doktrynie podniesiono wówczas, że termin ten powinien być rozdzielony na poszczególne dziedziny i w stosunkach publicznoprawnych miałby zastosowanie art. 2 i 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, natomiast w stosunkach prywatnoprawnych – pojęcie przedsiębiorcy według Kodeksu cywilnego²⁷. W opinii większości, dla statusu przedsiębiorcy na gruncie Kodeksu cywilnego relewantne pozostaje dopełnienie innych formalności²⁸. Zatem wystarczy być

²⁶ Ustawa z 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2003 r. nr 49 poz. 408.

²⁷ Zob. J. Szwaja w: S. Sołtysiński i in. (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, t. 5: *Komentarz do artykułów 585–595 KSH oraz do przepisów okołokodeksowych*, Warszawa 2004, s. 236 i nn.

²⁸ Zob. np. A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2006, s. 19; W. Popiołek, *Kodeks cywilny. Suplement*, Warszawa 2003, s. 7.

podmiotem prawa cywilnego i prowadzić działalność gospodarczą. Charakterystyczne pozostaje też zdefiniowanie gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym. W świetle art. 55³ k.c. za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Jak widać, ustawodawca definiując gospodarstwo rolne nawiązuje do pojęcia przedsiębiorstwa, gdyż podobnie jak w przypadku przedsiębiorstwa można wyodrębnić przedmiotowe i funkcjonalne znaczenie terminu „gospodarstwo rolne”. W samym znaczeniu funkcjonalnym stanowi ono zorganizowaną całość gospodarczą²⁹. Kodeks cywilny nie wyłącza więc rolnika indywidualnego (działalności rolniczej) z grona przedsiębiorców.

4. Współczesne formy prowadzenia działalności rolniczej mają zróżnicowany charakter. Pobocznie można wskazać na związanie ich pozycji z wielkością uzyskiwanych dochodów, wielkością ekonomiczną oraz strukturą agrarną czy uwarunkowaniami regionalnymi³⁰. Część tych gospodarstw rolnych stanowią gospodarstwa działające wyłącznie dla zaspokojenia własnych potrzeb, działalność innych stanowi uzupełnienie odrębnej działalności zawodowej ich właścicieli. Funkcjonowanie tych pierwszych pozostaje zgodne z konstytucyjną zasadą krajowego ustroju rolnego. W świetle art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Z kolei gospodarstwo rodzinne to taka jednostka produkcyjna, która zasadniczo ma zapewnić utrzymanie rolnika oraz jego rodziny i nie opiera się na pracy najemnej. Tego statusu nie traci w sytuacji, gdy pomocniczo korzysta z takiej pracy³¹. Jednakże w ostatnich latach coraz więcej gospodarstw rolnych produkuje towary na sprzedaż. Ta złożoność pojęcia „rolnik” jest jednym z głównych utrudnień w kwalifikacji osoby prowadzącej działalność rolniczą jako przedsiębiorcy.

Definicja rolnika zawarta jest w różnych aktach prawnych z dziedziny prawa publicznego. Tytułem przykładu można wskazać ustawę z 11 kwietnia

²⁹ W. J. Katner, *Komentarz do art.55(3) Kodeksu cywilnego*, w: P. Księżak, M. Pyziak-Szafrnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014.

³⁰ R. Rudnicki, *Działanie PROW. „Renty strukturalne” a zmiany struktury wielkościowej gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2002-2010*, „Roczniki Naukowe SERIA” 2013, t. 15, z. 2, s. 313-318.

³¹ J. Boć w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 36.

2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³², gdzie w świetle art. 6 ust.1 za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten czas osobiście to gospodarstwo, czy art. 6 pkt 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³³, zgodnie z którym za rolnika uznaje się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkującą i prowadzącą 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 osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Z kolei w art. 2 pkt. 2 ustawy z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym³⁴ ustawodawca wskazał, że producentem ekologicznym jest podmiot gospodarczy w rozumieniu art. 2 lit d rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91³⁵, tj. osoba fizyczna lub prawna odpowiedzialna za zapewnienie, aby przedsięwzięcie ekologiczne pozostające pod jej kontrolą spełniało wymogi określone w rozporządzeniu nr 834/2009.³⁶

Jak widać, w ramach tej różnorodności definicyjnej ustawodawca zauważa, że w niektórych aspektach działalność rolnicza odpowiada wymogom działalności gospodarczej. Działalność tych gospodarstw rolnych, które produkują nie dla zaspokojenia własnych potrzeb, ma charakter zorganizowany, ciągły i profesjonalny. Rolnicy uczestniczą w obrocie gospodarczym, zawie-

³² Dz.U. z 2003 r. nr 64 poz. 592 ze zm.

³³ Dz.U. z 2008 r. nr 50 poz. 291 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2009 r. nr 116 poz. 975.

³⁵ Dz.Urz. UE L 189 z 20.07.2007 r., s. 1 ze zm.

³⁶ Przytoczone definicje są przykładowe, ponadto trzeba wskazać, że pojęcie rolnika czy producenta rolnego zawarto również w art. 2 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, Dz.U. z 2005 r. nr 150 poz. 1249 ze zm.; w art. 2 pkt 14 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz.U. z 2008 r. nr 170 poz. 1051 ze zm.; w art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz.U. z 2004 r. nr 10 poz. 76 ze zm.; w art. 3 ust. 2 ustawy z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, Dz.U. z 2006 r. nr 52 poz. 379 ze zm.

rają umowy i negocjują wysokość zysków. Jednocześnie pozyskując środki na rozwój prowadzonych gospodarstw np. poprzez kredytowanie czy system dotacji podejmują ryzyko z tą działalnością związane.

5. Nie ma potrzeby szczegółowego omawiania kwestii charakteru prawnego spółki cywilnej. W ramach podjętego tematu konstrukcja ta może służyć do wykazania innej tendencji, jaką można odnotować w prawie publicznym w zakresie jej statusu prawnego, niż ma to miejsce przy działalności rolniczej. Podobnie jak rolnika indywidualnego (działalność wytwórczą w rolnictwie) wyłącza się spod obowiązywania przepisów prawa publicznego w sferze gospodarczej, tak przepisy prawa publicznego dodają spółce cywilnej uprawnień, których nie posiada ona w sferze prawa prywatnego. Powoduje to, że spółka cywilna staje się w pewnego rodzaju „podmiotem”, co z kolei nie jest zgodne z jej normatywnym kształtem określonym w art. 860-875 k.c.

Należy zwrócić uwagę na status spółki cywilnej w prawie prywatnym. Dominująca część doktryny prawa cywilnego nie uznaje spółki cywilnej za twór odrębny od jej wspólników. W jej kształcie ustawowym jest ona jedynie nietypowym stosunkiem zobowiązaniowym. Tym samym spółka nie posiada własnych praw i obowiązków, a takie przysługują wyłącznie jej wspólnikom.

Dalej wskazać należy, iż w świetle zmian ustawodawczych, i to zarówno na gruncie prawa prywatnego, jak i publicznego, brak odrębności prawnej spółki cywilnej od współtworzących ją wspólników nie powinien już wywoływać kontrowersji prawnych. Jednak obecnie w opinii judykatury z dziedziny prawa publicznego spółka cywilna jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej może być uznana za odrębny podmiot: producenta rolnego³⁷. Abstrahując od tego, czy w ogóle spółka cywilna może być uznana za jednostkę organizacyjną, takie ustalenie pozostaje w opozycji do orzeczeń z zakresu prawa prywatnego, gdzie konsekwentnie odmawia się jej jakiegokolwiek statusu³⁸. Zatem, pomimo wyłączenia ustawą o swobodzie działalności gospodarczej spółki cywilnej z kategorii „przedsiębiorca” i braku jakichkolwiek podstaw w prawie materialnym do jej upodmiotowienia, na gruncie ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji produ-

³⁷ Zob. orzeczenie: Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 14 sierpnia 2012 r., III GSK 656/11, Lex nr 1219236; z 22 sierpnia 2012 r., II GSK754/11, Lex nr 1218388; z 19 września 2012 r., II GSK 1070/12, Lex nr 1218382 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 sierpnia 2014 r., III SA/GI 114/14, Lex nr 1513643.

³⁸ Zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z 6 listopada 2002 r., III CZP 67/02, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” nr 7-8, 2003, poz. 102; uchwała z 31 marca 1999 r., III CZP 111/95, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 1996, nr 5, poz. 63.

centów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności³⁹ spółka cywilna jest odrębnym podmiotem – producentem rolnym – i jednocześnie adresatem decyzji dotyczących płatności rolniczych⁴⁰.

6. Powyższe rozważania wystarczająco uzasadniają twierdzenie, że rozproszenie poszczególnych pojęć nie ułatwia stosowania prawa. Odmienność statusu przedsiębiorcy w prawie prywatnym i publicznym powoduje, że te same podmioty w dziedzinie prawa prywatnego mogą być uznane za przedsiębiorców, a na gruncie prawa publicznego już nie. Takie zjawisko występuje m.in. w zakresie kwalifikacji rolnika indywidualnego jako przedsiębiorcy. Postęp cywilizacyjny i technologiczny spowodował, że w obecnej gospodarce funkcjonują dochodowe gospodarstwa rolne ukierunkowane na sprzedaż produktów rolnych. Ich działalność poza dodatkiem „rolne” nie różni się niczym od typowej działalności gospodarczej. Trudno im odmówić statusu przedsiębiorcy. W teorii za mankament istniejących rozwiązań prawnych należy uznać ogólnikowe potraktowanie pojęcia „przedsiębiorca” i tworzenie definicji obowiązującej tylko w ramach danej ustawy. Wypada też zaznaczyć, że w praktyce nie sposób nie zauważyć, iż jednoznaczne uznanie rolnika indywidualnego za przedsiębiorcę pozbawiałoby go uprzywilejowanej pozycji, w jakiej obecnie pozostaje w stosunku do innych przedsiębiorców, np. na gruncie podatkowym czy w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Niemniej jednak za konieczne należy uznać uporządkowanie systemu prawa krajowego. Przede wszystkim celowe wydaje się oznaczenie pojęcia przedsiębiorcy w drodze stosowanej powszechnie definicji systemowej. Natomiast patrząc na działalność rolniczą w szerszej perspektywie, można się zastanowić nad zobowiązaniem rolników indywidualnych prowadzących działalność w „większym rozmiarze” do uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców. W gruncie rzeczy nastąpiłby wówczas powrót do rozwiązań zawartych w Kodeksie handlowym, gdzie ustawodawca umożliwiał prowadzącym gospodarstwa rolne „w większym rozmiarze” uzyskanie statusu kupca poprzez złożenie wniosku o wpis do rejestru.

Na koniec wypada zwrócić uwagę na pewne niebezpieczeństwo związane z niejednorodnym traktowaniem podmiotów w obszarze prawa prywatnego i publicznego oraz tworzeniem definicji tylko na potrzeby ustaw szczególnych. Zostało ono zasygnalizowane przy okazji omawiania spółki cywilnej.

³⁹ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 807.

⁴⁰ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2016 r., VIII SA/Wa 114/16, Lex nr 2149013.

Skoro spółka cywilna nie ma podmiotowości prawnej na gruncie prawa prywatnego, to nie może nabywać praw i obowiązków jako odrębny podmiot, a za taki wydaje się być uznawana w niektórych aktach prawnych z zakresu prawa publicznego. Działalność rolnicza prowadzona w tej formie jest wyłącznie działalnością samych wspólników. Jednak nie stanowiło to przeszkody do przyznania spółce cywilnej w ramach ustawy o krajowym systemie producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności statusu producenta rolnego. W ten sposób dochodzi do nadinterpretacji poszczególnych pojęć czy tworzenia „uproszczeń technicznych”, co nie odpowiada postulatowi jasności prawa.

EVOLUTION FROM AN INDIVIDUAL FARMER TO AN AGRICULTURAL ENTREPRENEUR. SOME OBSERVATIONS WITH REGARD TO THE LEGAL STATUS OF THE FARMER AND A PARTNERSHIP

S u m m a r y

The subject of the considerations presented in this paper are issues related to the evolution of the concept of an entrepreneur and the status of an individual farmer as an entrepreneur in comparison to the status of a partnership. Differences in the status of entrepreneurs in private and public law result in the fact that the same entities may be considered as entrepreneurs under private law but no longer as such under public law. Such a phenomenon occurs, among other things, in the event of the qualification of an individual farmer as an entrepreneur. On the other hand, a partnership has no legal subjectivity under private law. Agricultural activities carried out in the form of a partnership are performed solely by the partners themselves. However, this did not prevent a partnership from being granted the status of agricultural producer in the Act on the National Producer System, the farm register or the records of payment applications. In consequence, there arises a technical simplification that is contrary to the requirement of the clarity in the law.

DA AGRICOLTORE INDIVIDUALE A IMPRENDITORE AGRICOLO: UN'EVOLUZIONE. COMMENTI NEL CONTESTO DELLO STATUS GIURIDICO DI AGRICOLTORE E DI SOCIETÀ CIVILE

R i a s s u n t o

L'oggetto delle presenti considerazioni riguarda l'evoluzione della nozione di imprenditore e lo status di agricoltore individuale in quanto imprenditore nel contesto dello status di società civile. Nel diritto pubblico e privato lo status di imprenditore è differente, ciò fa sì che gli stessi operatori vengano considerati imprenditori nell'ambito del diritto privato, ma non lo sono per il diritto pubblico. Il fenomeno in oggetto si verifica tra l'altro per

quanto riguarda il problema di qualifica dell'agricoltore individuale come imprenditore. La società civile, invece, manca di personalità giuridica nell'ambito del diritto privato. L'attività agricola condotta in tale forma costituisce esclusivamente un'attività individuale svolta dai soci. Tuttavia ciò non è stato d'ostacolo per assegnare lo status di produttore agricolo alla società civile nell'ambito della legge sul sistema nazionale di produttori, il registro delle aziende agricole e il registro delle domande di pagamento. Si verificano così "semplificazioni tecniche", il che non va di pari passo con il postulato di chiarezza giuridica.

JOSÉ MARTÍNEZ

Die Anerkennung moralischer Bedenken im Agrarhandel am Beispiel des Tierschutzes*

Einleitung

Im Jahr 2014 hat das WTO-Schlichtungsgremium (Appellate Body) einen vielbeachteten Schiedsspruch zum Importverbot der EU für Robbenprodukte getätigt. Das verhängte Importverbot für Robbenprodukte wurde auf Grundlage des Art. XX (a) GATT grundsätzlich gerechtfertigt. Damit wurde erstmals der Schutz der öffentlichen Sittlichkeit als Begründung für eine tierschutzbezogene Handelsbeschränkung anerkannt. Dieser Präzedenzfall eröffnet Optionen für supranationale Maßnahmen bei weiteren Produkten, deren Herstellungsprozess auf moralische Bedenken der Gesellschaft trifft. Denkbar wären hier z. B. eine verpflichtende Kennzeichnung oder ein Importverbot für Produkte aus besonders tierwohlkritischen Produktionsformen. Allerdings bleibt in der Forschung bisher weitgehend unklar, wann eine Gefährdung der sittlichen Ordnung besteht. Der vorliegende Beitrag thematisiert deshalb diese Frage.

Tierschutzbedenken und WTO-Regeln

Beim Einkauf von Lebensmitteln rücken für Verbraucher innerhalb der EU zunehmend ethische Aspekte der Nutztierhaltung in den Fokus.¹ Zwar

* Der Beitrag beruht auf dem Beitrag „Prozessqualitäten in der WTO: Ein Vorschlag für die reliable Messung von moralischen Bedenken am Beispiel des Tierschutzes“, den der Autor gemeinsam mit Winnie Sonntag, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen und Prof. Dr. Achim Spiller, Inhaber der Professur für "Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte" im Department für Agraröko-

nehmen die moralischen Bedenken gegenüber der Tierhaltung auch weltweit zu², das Wohlergehen der Tiere hat allerdings nicht überall die gleiche Bedeutung wie in der EU.³ In anderen Industrieländern, aber auch in zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern, sind tiergerechte Haltungssysteme wenig verbreitet.⁴ Damit können diese Länder im Vergleich zu Nationen mit hohem Tierschutzniveau zu geringeren Kosten produzieren.⁵ Produzenten aus Ländern mit höherem Tierschutzniveau (wie bspw. Deutschland) sehen sich bei offenen Märkten mit Wettbewerbern konfrontiert, die zu kostengünstigeren Standards anbieten können.⁶ Da die intensive Tierhaltung flächenungebunden und damit relativ mobil ist, kann es zu Standortverlagerungen in Länder mit geringeren Tierschutzstandards kommen, womit auch Tierschutzziele konterkariert würden. Die daraus folgende Angst vor Wettbewerbsnachteilen verhindert oftmals die Berücksichtigung moralischer Anforderungen und damit eine Verbesserung der Tierhaltung auf nationaler oder auf EU-Ebene.⁷ Dies führt wiederum zu wachsenden Protesten gegen die Nutztierhaltung in

nomie und Rurale Entwicklung der Universität Göttingen verfaßt hat und der in der Zeitschrift *Agrar- und Umweltrecht (AUR)* 2017, S. 81 – 88 erschienen ist.

¹ F. Brom, *Food, consumer concerns, and trust: food ethics for a globalizing market*, in: "Journal of Agricultural and Environmental Ethics" 2000, Bd.12, S. 127-139; F. Vanhonacker u.a., *Segmentation based on consumers' perceived importance and attitude towards farm animal welfare*, in: "International Journal of Sociology of Food and Agriculture" 2007, Bd.15 (3), S. 91-107.

² J. Spooner, C. Schuppli, D. Fraser, *Attitudes of Canadian citizens toward farm animal welfare: A qualitative study*, in: "Livestock Science" 2014, Bd.163, S. 150-158; K. Cook, D. Bowles, *Growing pains: The developing relationship of animal welfare standards and the world trade rules*, in: "Review of European Community & International Environmental Law" 2010, Bd.19 (2), S. 227-238; J. Mench, *Farm animal welfare in the U.S.A.: Farming practices, research, education, regulation, and assurance programs* "Applied Animal Behavior Science" 2008, Bd.113 (4), S. 298-312.

³ European Commission, *Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals*. Special Eurobarometer 229/Wave 63.2, 2005.

⁴ M. v. Keyserlingk, M. Hötzel, *The ticking clock: Addressing farm animal welfare in emerging countries*, in: "Journal of Agricultural and Environmental Ethics" 2015, Bd.28, S. 179-195.

⁵ P. v. Horne, N. Borndt, *Competitiveness of the EU poultry meat sector*, LEI Report 68. Wageningen 2013; P. v. Horne, T. J. Achterbosch, *Animal welfare in poultry production systems: impact of EU standards on world trade*, in: "World's Poultry Science Journal" 2008, Bd.64, S. 40-52.

⁶ P. v. Horne, *Competitiveness of the EU egg industry*. LEI report 2014-041. LEI Wageningen 2014.

⁷ H. Grethe, *High animal welfare standards in the EU and international trade – How to prevent potential 'low animal welfare havens'?* in: „Food Policy“ 2007, Bd.32, S. 315-333.

Deutschland und einigen weiteren nordwesteuropäischen Ländern.⁸ Kritik und Ablehnung von Prozessstandards der modernen Tierhaltung resultieren häufig daraus, dass Bürger ihre moralischen Werte verletzt sehen.⁹

Möglichkeiten, solche Wettbewerbsnachteile zu verhindern, sind ein Importverbot oder eine verpflichtende Kennzeichnung von Produkten aus gesellschaftlich nicht akzeptierten Systemen.¹⁰ Allerdings begrenzen insbesondere WTO-rechtliche Vorgaben¹¹ den Handlungsspielraum bei solchen potenziell handelsverzerrenden Maßnahmen.¹² Traditionell steht die Welthandelsorganisation nationalen Vorhaben, die mit dem Argument von Prozessqualitäten wie z. B. Tierhaltungsstandards begründet werden, ablehnend gegenüber. Solche Maßnahmen stehen unter dem Verdacht, eigentlich protektionistischen Motiven zu unterliegen und bringen in der Regel handelsverzerrende Effekte mit sich. Die EU hat in den Verhandlungen im Jahr 2000 auf die Anerkennung von Tierwohlstandards im WTO-Rechtsrahmen gedrängt.¹³ Ziel war ein multilaterales Abkommen über Tierschutzstandards und die Einführung eines Kennzeichnungssystems zum Tierwohl. Aufgrund des Widerstandes von Staaten des Globalen Südens wie Bolivien, Pakistan, Indien, Thailand oder Uruguay, die eine Gefährdung der Ernährungssicherheit und das Recht der Staaten auf Festlegung individueller Standards betonten, konnte sich die EU jedoch nicht durchsetzen.

Einen Anknüpfungspunkt für die Berücksichtigung der Tierhaltungsstandards als normkonkretisierte ethische Werte bietet Artikel XX (a) GATT. Er zählt abschließend die Gründe auf, die eine Durchbrechung der Freihandelsgrundsätze im Welthandel rechtfertigen können: "Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute

⁸ S. Gerlach, A. Spiller, *Stallbaukonflikte in Nicht-Veredlungsregionen: Welche Faktoren beeinflussen den Konfliktverlauf?* in: A. Spiller, B. Schulze (Hrsg.) *Zukunftsperspektiven der Fleischwirtschaft*, Göttingen 2008.

⁹ B. Boogaard u.a., *Social Acceptance of dairy farming: Ambivalence between the two faces of modernity*, in: „Journal of Agricultural and Environmental Ethics“ 2011, Bd.24 (3), S. 259-282.

¹⁰ Hierunter werden Haltungssysteme oder Verfahren in der Nutztierhaltung verstanden, die in dem zu untersuchenden Land (Deutschland, EU) verboten sind, wie bspw. die Haltung von Legehennen in Käfigen.

¹¹ WTO = World Trade Organization (Welthandelsorganisation).

¹² H. Grethe in: "Food Policy" 32 (Fn. 7), S. 315-333; A. B. Thiermann, S. Babcock, *Animal welfare and international trade*, in: "Revue Scientifique et Technique (International Office of Epizootics)" 2005, Bd.24 (2), S. 747-755.

¹³ United Nations, FAO Legal Office, *Legislative and Regulatory Options for Animal Welfare*, by Jessica Vapnek & Megan Chapman of the Development Law Service, Rom 2010, S. 16.

a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures.” Hier kommen die Rechtfertigungsgründe nach litt. a) und b) in Betracht:

a) necessary to protect public morals

b) necessary to protect human, animal or plant life or health.

Der Rechtfertigungsgrund nach lit. b) lag dem Fall Tuna-Dolphin¹⁴ aus dem Jahr 1991 zugrunde. Hierbei hatte sich das WTO-Panel mit einem Importverbot der USA zu befassen, welches Produkte betraf, die den US-Schutzstandards zugunsten von Delphinen nicht entsprachen. Das Panel erachtete das Verbot als WTO-widrig mit dem Argument, nationale Regelungen dürften keine extraterritoriale Wirkung auf andere Staaten entfalten, auch wenn sie dem Tierwohl dienen.¹⁵ In einem zweiten Tuna-Dolphin-Fall hat das Panel zwar eine Rechtfertigung aus Umweltschutzgründen ermöglicht, jedoch dürfe der Zugang zum Markt nicht unterbunden werden.¹⁶ Die moralische Ablehnung bestimmter Produktionsformen in der Nutztierhaltung („moral concerns“) auf der Grundlage des Rechtfertigungsgrundes nach lit. a) wird im Schrifttum bisher überwiegend nicht als legitimes Argument für Einfuhrschränken angesehen¹⁷, da eine solche Ablehnung nicht auf am Produkt nachweisbaren wissenschaftlichen Argumenten beruht.¹⁸

¹⁴ United States Restrictions on Imports of Tuna (1991), GATT Doc DS21/R, 39” Supp BISD (1993) 155.

¹⁵ WTO, "Mexico etc. versus US: "Tuna-Dolphin", M. J.Trebilcock, *Understanding Trade Law*, Cheltenham 2011, S. 163.

¹⁶ United States Restrictions on Imports of Tuna (1994), GATT Doc DS29/R (Panel Report).

¹⁷ F. Vanhonacker, W. Verbeke, *Public and consumer policies for higher welfare food products: Challenges and opportunities*, "Journal of Agricultural Environmental Ethics" 2014, Bd. 27, S. 153-171; H. Grethe, in: "Food Policy" 32 (Fn. 7), S. 315-333; F. Brom, in: "Journal of Agricultural and Environmental Ethics" 12 (Fn. 1), S. 127-139; Z. Akhtar, Seal Hunting, *EU Regulation and Economics of Scale*, "Manchester Journal of International Economic Law", 2014, Vol. 11, Issue 3, S. 459-486; P. Conconi, T. Voon, *EC-Seal Products: the tension between public morals and international trade agreements*, "World Trade Review" 2016, Bd.15(2), S. 211-234; P. Fitzgerald, *Morality May Not Be Enough to Justify the EU Seal Products Ban: Animal Welfare Meets International Trade Law*, "Journal of International Wildlife Law and Policy", 2011, Vol. 14, Issue 2, S. 85-136.

¹⁸ Für eine Anerkennung R. Howse, *Permitting Pluralism: The Seal Products Dispute and Why the WTO Should Accept Trade Restrictions Justified by Noninstrumental Moral Values* in: "The Yale Journal of International Law, 2012, Bd. 37, 2, S. 367-433.

Das im Jahr 2014 in wesentlichen Teilen vom WTO-Panel bestätigte¹⁹ Importverbot der EU für Robbenerzeugnisse²⁰, welches sich auf den Schutz der öffentlichen Moral bezieht, zeigt jedoch, dass sich eine Veränderung auf internationaler (Handels-)Ebene abzeichnen könnte. Dieser Schiedsspruch ist der erste Fall, in dem die WTO moralische Bedenken gegenüber nicht tiergerechten Herstellungsprozessen zur Rechtfertigung eines Einfuhrverbotes legitimiert hat.²¹

Die Anerkennung der „public moral“, die als öffentliche Sittlichkeit oder öffentliche Moral übersetzt werden kann, ist rechtspolitisch geboten, rechtsdogmatisch gleichwohl schwierig. Aus rechtspolitischen Gründen ist die Anerkennung der „öffentlichen Moral“ als Rechtfertigungsgrund ein wesentliches Instrument, die Akzeptanz wirtschaftsvölkerrechtlicher Vereinbarungen zu erhöhen. Denn dieser Vorbehalt ermöglicht den Vertragsstaaten, die Angelegenheiten weiter selbst regeln zu können, die fundamental für ihre Gesellschaften sind und zugleich auf inländische Krisensituationen angemessen reagieren zu können. Die rechtsdogmatische Einordnung dieses Rechtfertigungsgrunds ist aber problematisch, da er zum einen die Abgrenzung zwischen Recht und Moral durchbricht, zum anderen als unbestimmter Rechtsbegriff Fragen nach der Auslegungshoheit und Auslegungsreichweite im völkerrechtlichen Vertragsrecht eröffnet. Die Berücksichtigung von moralischen Bedenken steht in einem Spannungsverhältnis zur Rechtsordnung. Denn sie verknüpft zwei Normsysteme der sozialen Ordnung (Moral und Recht), die materiell miteinander verbunden, formal aber strikt abzugrenzen sind.²² Dabei ist nicht der Entstehungsgrund als Abgrenzungskriterium entscheidend, wonach das Recht vom Gesetzgeber gesetzt wird, während die Moral dem Menschen vorgegeben ist. Entscheidend ist die Abgrenzung nach der Sanktionsform. Rechtsverstöße werden in staatlich organisierten Verfahren sanktioniert, auf Moralver-

¹⁹ European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, WTO Docs WT/DS400/R, WT/DS401/R (25 November 2013) (EC – Seal Products); AB, European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R (22 May 2014) (im Folgenden EC-Seal Products).

²⁰ Verordnung EU 737/2010 der Kommission vom 10. August 2010 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Handel mit Robbenerzeugnissen (ABl. L216/1 vom 17.8.2010).

²¹ R. Howse, J. Langille, K. Sykes, *Pluralism in practice: Moral legislation and the law of the WTO after Seal Products*, in: „Public Law & legal theory research paper series“ 2015, Bd.5, S. 1-70; K. Sykes, *Sealing animal welfare into the GATT exceptions: the international dimension of animal welfare in WTO disputes*, in: „World Trade Review“ 2014, Bd.13(3), S. 471-498.

²² E. Hilgendorf, Recht und Moral, in: *Aufklärung und Kritik* 1 (2001), S. 72 (73f).

stöße hingegen folgen individuelle oder gesellschaftliche Sanktionen.²³ Durch die normative Anerkennung moralischer Aspekte werden diese Ebenen vermischt und damit Rechtsfolgen an eine soziale Moralordnung geknüpft, die eben gerade nicht Rechtsfolgen zeitigen soll. Gleichwohl kann die Feststellung moralischer Überzeugungen einer Gesellschaft wichtige Hinweise für das Rechtssystem liefern.

Als auslegungsbedürftiger Begriff ist die Frage zu klären, wer die „öffentliche Moral“ bestimmen kann und welche Grenzen er hierbei zu berücksichtigen hat. Hier sind vorrangig Entscheidungen der WTO-Streitbeilegungsorgane zu beachten. Grundsätzlich richtet sich die Auslegung völkerrechtlicher Verträge nach den Art. 31 ff. Wiener Vertragsrechtskonvention. Danach ist ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. Von 1948 bis 2004 ist dieser Rechtfertigungsgrund im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens des GATT nicht problematisiert worden, auch wenn er in der Staatenpraxis sehr oft herangezogen wurde.²⁴ Die Anwendungsfelder sind weit: Israel hat „moral concerns“ für Importbeschränkungen für nicht koschere Lebensmittel geltend gemacht²⁵, Indonesien oder Saudi-Arabien für Importverbote von Alkohol oder Schweineprodukten²⁶, andere Staaten für die Begrenzung des Imports von Drogen oder Medien mit pornographischem Inhalt. Die WTO-Streitbeilegung hat seit 2004 vereinzelt Gelegenheit gehabt, diesen Rechtfertigungsgrund zu präzisieren.²⁷ Hinsichtlich inhaltlicher Grenzen hat das Panel im Gambling-Fall unterstrichen, dass diese Ausnahme „necessary“ (notwendig) sein muss. Um diese Notwendigkeit zu bestimmen, greift das Panel auf eine Prüfungstrias zurück, die es im Korea-Beef-Fall und im EG-Asbest-Fall entwickelt hat:

²³ Ibidem, (75).

²⁴ Eine Aufzählung bei J. Marwell, *Trade and Morality, The WTO Public Morals Exception After Gambling*, 2006, 81:2, NYUL Rev 802, S. 840-42.

²⁵ WTO, Trade Policy Review, Report by the Secretariat, Israel WT/TPR/S/157/Rev.1, 24 March 2006, Chapter IV.: *Trade policies by sector*, Rn. 24.

²⁶ T. Nachmani, *To Each His Own: The Case for Unilateral Determination of Public Morality under Article XX (a) of the Gatt University of Toronto Faculty of Law Review Winter*, 2013, Bd.71, S. 46; Office of Chief Economist, Saudi Arabia and the WTO 42 (2006), abrufbar unter <http://jeg.org.sa/data/modules/contents/uploads/infopdf/38.pdf>.

²⁷ Panel, United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, (DS285), 20 April 2005; Appellate Body of the WTO Dispute Settlement Body, China — Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products (WT/DS363/AB/R), 21 December 2009.

1. Wie hoch ist die Bedeutung der Interessen oder Werte, die durch die Maßnahme geschützt werden sollen?

2. In welchem Umfang trägt die Maßnahme zur Realisierung des Ziels bei?

3. Welche Auswirkungen haben die Maßnahme auf den Handel, und sind Maßnahmen von geringerer Eingriffstiefe auf den Handel denkbar?

Hinzu kommt noch das Gebot, dass die Maßnahme keine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen den Staaten zur Folge haben darf. Im Schrimp-Turtle-Fall wurde klargestellt, dass darunter nicht nur direkte Diskriminierungsmaßnahmen fallen, sondern auch indirekte bzw. versteckte Diskriminierungen.

Wer ist aber befugt, die öffentliche Moral zu definieren? Kann ein Staat einseitig Moralvorstellungen geltend machen oder müssen diese Moralvorstellungen auch in den anderen Vertragsstaaten bestehen?²⁸ Hierzu haben sich drei wesentliche Theorien in der Literatur entwickelt: Nach einer universell-normativen Lehre können moralische Bedenken allein auf den völkerrechtlich anerkannten Schutz der Menschenrechte, der Gleichberechtigung zugunsten von Frauen und der Arbeitsbedingungen gestützt werden.²⁹ Eine universell-historische Schule hingegen unterstreicht, dass nur die moralischen Bedenken beachtet werden dürfen, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des GATT-Abkommens Ende der 40er Jahre des XX. Jhd. vertreten wurden.³⁰ Nach einem transnationalen Ansatz sollen nur die moralischen Bedenken geltend gemacht werden können, die auch in anderen Vertragsstaaten vergleichbar geteilt werden.³¹

Die WTO-Streitbelegung ist diesen Lehren nicht gefolgt. Im Gambling-Fall hat das Panel festgelegt, dass die Definition der öffentlichen Moral dynamisch ausgelegt werden muss. „*The content of these concepts for Members can vary in time and space, depending upon a range of factors, including prevailing social, cultural, ethical and religious values.*”³² Damit spricht sich

²⁸ T. Nachmani, *To Each His Own: The Case for Unilateral Determination of Public Morality under Article XX (a) of the “Gatt University of Toronto Faculty of Law Review”* Winter 2013, 71, S. 2.

²⁹ M. Trebilcock, R. Howse, A. Eliason, *The regulation of international trade*, 4. Aufl., London 2013, S. 733; dagegen T. Eres, *The limits of GATT Article XX: A Back Door for Human Rights?* 2004, 35 S. 3 “Georgetown Journal of International Law”, S. 597; R. Harris, G. Moon, *GATT Article XX and Human Rights: What Do We Know from the First 20 Years?*, “Melbourne Journal of International Law” December 2015, 16 S. 432.

³⁰ M. Gonzalez, *Trade and Morality: Preserving „Public Morals“ without sacrificing the Global Economy*, “Vanderbilt Journal of Transnational Law” 2006, Bd. 39:3, S. 939.

³¹ Vgl. T. Nachmani, *ibidem*.

³² US-Gambling, Panel Report, Rn. 6.461.

das Panel ausdrücklich gegen eine historische und normative Auslegung des Konzepts der „moralischen Bedenken“ aus. Auch dem transnationalen Ansatz widerspricht das Panel in seiner Definition der „public morals“ im Gambling-Fall: *“standards of right or wrong conduct maintained by or on behalf of a community or a nation“*. Es reicht damit aus, wenn die moralischen Vorstellungen nur in einer Gesellschaft oder einem Staat bestehen.

Die Panelentscheidung zum Importverbot der EU für Robbenerzeugnisse (EC-Seal Products) hat daher in unterschiedlichen Forschungsfeldern große Beachtung gefunden. Man erhoffte sich eine weitere Begrenzung des Konzepts der moralischen Bedenken, die bislang nicht ausreichend erfolgt ist. Kritisiert wird insbesondere, dass das Vorliegen moralischer Bedenken einer Gesellschaft im WTO-Prozess objektiv nicht messbar sei und daher ein Einfallstor für willkürliche Wertungen der Vertragsstaaten biete. Vorwürfe eines moralisch verbrämten Imperialismus, die in angesehenen juristischen Zeitschriften erhoben werden, belegen, dass die Berücksichtigung von einseitig bestimmten moralischen Bedenken ein erhebliches Grundanliegen im Recht berührt.³³ Stützt man im Sinne des Art. 31 Abs. 1 GATT die Auslegung auf die Grundprinzipien des GATT (Meistbegünstigungsprinzip, Inländergleichbehandlung, Kontingentverbot), folgt daraus das Gebot, das Konzept als Ausnahmeregelung zu begrenzen und eine objektive Überprüfung der einzelstaatlichen Definition der moralischen Bedenken zu ermöglichen, um es der willkürlichen Festsetzung durch den Vertragsstaat zu entziehen. Zwingend geboten ist daher eine valide und verlässliche Feststellung der moralischen Bedenken einer Gesellschaft. Hierzu wird im Folgenden ein Messinstrument (ein Scale) vorgeschlagen mit dem Ziel, den tatsächlichen Besorgnisgrad gegenüber bestimmten Produktionsformen in der Tierhaltung zu identifizieren. Wenn das Messinstrument als Rechtfertigung supranationaler Maßnahmen herangezogen werden soll, sind daran hohe Ansprüche zu stellen.

Ein für den Tierschutz wichtiges Anwendungsbeispiel könnte z. B. die konventionelle Käfighaltung sein, da diese Haltungsform aufgrund gesellschaftlicher Kritik und Ablehnung in der EU seit 2012 verboten ist.³⁴ Weitere

³³ E. Whitsitt, *A comment on the public morals exception in international trade and the EC-Seal Products case: moral imperialism and other concerns*, „Cambridge Journal of International and Comparative Law“ 2014, Bd.3(4), 1376 (1376f.); P. Serpin, *The Public Morals Exception after the WTO Seal Products Dispute: Has the Exception Swallowed the Rules*, „Columbia Business Law Review“, 2016 Bd.1, S 217 (249) mwN.

³⁴ E.D. v. Asselt u.a., *Assesing the sustainability of egg production systems in The Netherlands*, in: „Poultry Science“ 2015, Bd.8(94), S. 1-9; European Commission, *Attitudes of EU citizens towards animal welfare*. Special Eurobarometer 270/Wave 66.1, 2007.

denkbare Themenfelder sind die Haltung von tragenden Sauen in Kastenständen³⁵ oder die Pelztierhaltung.³⁶ Diese Haltungsformen sind ebenfalls innerhalb der EU verboten, weltweit spielen sie jedoch eine wichtige Rolle.

Das Ziel dieser Arbeit ist die Entwicklung eines auf WTO-Ebene einsetzbaren, wissenschaftlich fundierten Instruments zur Messung des Besorgnisgrades. Sollte eine Gesellschaft tatsächlich so besorgt sein, dass die öffentliche Sittlichkeit³⁷ gefährdet ist, kann dies als Rechtfertigungsgrundlage von supranationalen Maßnahmen herangezogen werden, um Produkte aus sehr besorgniserregenden Produktionsformen vom Markt zu verbannen.³⁸ Dazu soll der hier vorgestellte Scale dienen, indem er die moralischen Werte einer Gesellschaft identifiziert und zum Schutze dieser beiträgt.

EC-Seal Products – Importverbot der EU für Robbenerzeugnisse als Präzedenzfall

In den letzten Jahren ist ein Anstieg der internationalen Handelskonflikte zu verzeichnen, bei denen moralische Bedenken hinsichtlich des Produktionsprozesses von Lebensmitteln eine Rolle spielen. Beispiele hierfür sind die Einfuhr von genetisch veränderten Organismen³⁹, das für Meeresschildkröten gefährliche Fangen von Garnelen⁴⁰, mit Hormongaben hergestelltes Rindfleisch⁴¹ oder der Thunfischfang, welcher mittels für Delphine gefährlichen

³⁵ G. Tonsor, N. Olynk, C. Wolf, *Consumer preferences for animal welfare attributes: The case of gestation crates*, in: „Journal of Agricultural and Applied Economics“ 2009, Bd.41(3), S. 713–730.

³⁶ N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann, *Die GATT-rechtliche Zulässigkeit von Importverboten für Pelzprodukte*, 2009. Online verfügbar unter: <http://www.tierethik.net/resources/r017027AltexethikStohner2.pdf>. Zuletzt aufgerufen am 10.06.2015.

³⁷ Der Begriff „öffentliche Sittlichkeit“ „umfasst tiefgreifende Regeln, Werte- und Normenvorstellungen innerhalb einer Gesellschaft, welche Grundlagen für die Bewertung von Verhalten innerhalb dieser sozialen Umgebung darstellen (N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann, Fn. 19).

³⁸ P.-T. Stoll, J. Jürging, O. Ückert, *Europarechtliche Gebote und welthandelsrechtliche Grenzen für Maßnahmen der Europäischen Union zur Verbesserung des Tierschutzes bei der Legehennenhaltung. Rechtsgutachten*, Göttingen 2015.

³⁹ EC Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, vom 21. November 2006.

⁴⁰ US - Import Prohibition of Certain Shrimps and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R, vom 6. November, 1998.

⁴¹ EC - Measures affecting Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/R/, WT/DS48/AB/R 23, vom Juli 1998.

Methoden⁴² erfolgt. Diese Fälle zeigen, dass moralische Bedenken bei Konsumenten hinsichtlich Umwelt- und Tierschutz auf internationaler Handelsebene zunehmend an Relevanz gewinnen.⁴³

Besondere öffentliche und juristische Beachtung hat der Schutz von Robben erlangt. 2009⁴⁴ hat das Europäische Parlament aufgrund der Besorgnis von Bürgern und Verbrauchern bezüglich der tierquälerischen Tötungsverfahren von Robben die Verordnung über das Verbot des „Inverkehrbringens“ von Robbenerzeugnissen erlassen. Kanada und Norwegen⁴⁵, zwei der größten Händler mit Robbenerzeugnissen innerhalb der WTO, legten gegen die Verordnung der EU Beschwerde ein. Das Importverbot von Robbenerzeugnissen stellt nach Ansicht der beiden Staaten eine Verletzung des WTO GATT 1994 und der TBT-Vereinbarung dar. Die Europäische Union rechtfertigte die Verletzung des GATT u. a. anhand des Art. XX (a) GATT als Maßnahme zum Schutze der öffentlichen Sittlichkeit.⁴⁶ Dieses Ziel ist höherrangig und besitzt Priorität vor Handelsliberalisierung.⁴⁷ Der genannte Bezug auf die öffentliche Sittlichkeit umfasst tiefgreifende Regeln, Werte- und Normenvorstellungen innerhalb einer Gesellschaft, welche eine Grundlage für die Bewertung von Verhalten innerhalb dieser sozialen Umgebung darstellen. Somit ist den Mitgliedern der WTO bei der Auslegung des Begriffs ein gewisser Interpretationsspielraum gegeben.⁴⁸ Jedoch ist der Einleitungsartikel (Chapeau-Bestimmung) von Art. XX GATT ein-

⁴² US – Restrictions on Imports of Tuna, GATT Tuna Panel, DS21/R, GATT, 16. August 1991.

⁴³ K. Cook, D. Bowles, in: „Review of European Community & International Environmental Law“ Bd.19 (2) (Fn. 2), S. 227-238; F. Biermann, *Internationale Umweltverträge im Welthandelsrecht: Zur ökologischen Reform der Welthandelsorganisation anlässlich der geplanten Millenniumsrunde. Diskussionspapier der WZB Berlin*, FS II, 1999, S. 99-403.

⁴⁴ Verordnung EG 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen (ABl. L286/36, vom 31.10.2009). Die Durchführungsbestimmung sowie die Bedingungen des Importverbotes folgten im Jahr 2010 in der Verordnung EU 737/2010 der Kommission vom 10. August 2010 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Handel mit Robbenerzeugnissen.

⁴⁵ EC – Measures prohibiting the importations and marketing of seal products WT/DS400/AB/R (Beschwerde Kanada) und WT/DS401/AB/R (Beschwerde Norwegen) vom 22. Mai 2014.

⁴⁶ N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann (Fn. 19); Sykes, in: “World Trade Review” 13 (3) (Fn. 16), S. 471-498.

⁴⁷ R. Howse, J. Langille, K. Sykes, in: “Public Law & Legal Theory Research Paper Series 5 (Fn. 16), S. 1-70; N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann (Fn. 19).

⁴⁸ N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann (Fn. 19).

zuhalten, welcher verschleierte Protektionismus, Willkür und Diskriminierung anderer Staaten verhindern soll.⁴⁹

Die Abgrenzung zwischen tatsächlich moralischen Bedenken einer Gesellschaft und verstecktem Protektionismus ist offensichtlich schwierig und hat auch im EC-Seal-Products-Konflikt zu Kontroversen geführt. Insgesamt ist der Fall aufgrund der Unvereinbarkeit mit der Chapeau-Bestimmung noch nicht abgeschlossen. Der EC-Seal-Products-Konflikt ist jedoch der erste Fall, in dem vom Appellate Body schließlich eine Gefährdung der „öffentlichen Sittlichkeit“ nach Art. XX (a) GATT aufgrund tierschutzwidriger Prozessstandards angenommen wurde.⁵⁰ Der Appellate Body entschied damit, dass Maßnahmen zum Wohlergehen der Tiere aus moralischen Gründen als Ausnahmeklausel zum Schutz der öffentlichen Moral unter den Art. XX (a) GATT fallen.⁵¹ Die Entscheidung und vor allem die Anerkennung der Rechtfertigung nach Art. XX (a) zeigen, dass moralische Bedenken ausschlaggebende Grundlage für ein Einfuhrverbot von Produkten mit moralisch verwerflichen Prozessstandards sein können. Allerdings ist die Reichweite und Umsetzung des Importverbotes für Robbenerzeugnisse der EU noch sehr unklar.⁵² Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Entscheidung des Appellate Body einen Paradigmenwandel im Welthandelsregime einleiten könnte – auch wenn noch viele Details offen sind.

Allerdings bleibt das WTO-Panel in seiner Entscheidung hinsichtlich des Nachweises der moralischen Bedenken erstaunlich unbestimmt. So hat sich das WTO-Panel in seiner Entscheidung einmal auf die entsprechende EU-Verordnung und deren Wortlaut, Begründung und Entstehungsgeschichte bezogen.⁵³ Des Weiteren wurden aber auch gesellschaftliche Debatten und Umfrageergebnisse herangezogen.⁵⁴ Insgesamt zeigt die Entscheidung des Appellate Body zum Importverbot für Robbenprodukte, dass das WTO-Panel eine umfassende Gesamtwürdigung vornimmt. „Thus, our

⁴⁹ K. Cook, D. Bowles, in: “Review of European Community & International Environmental Law” 19 (2) (Fn. 2), S. 227-238.

⁵⁰ K. Sykes, in: “World Trade Review” 13 (3) (Fn. 16), S. 471-498.

⁵¹ G. Shaffer, D. Pabian, *The WTO EC-Seal Products decision: Animal welfare, Indigenous Communities and trade*, in: „Legal studies research paper“ 2015, Bd.17, S. 1-9.

⁵² C. Hemler, D. Ruddigkeit, Tierschutz vs. Freihandel, 2014. Online verfügbar unter: <https://www.juwiss.de/85-2014/> Zuletzt abgerufen am 10.06.2015.

⁵³ P.-T. Stoll, J. Jüring, O. Ückert, (Fn. 21); WTO, European Communities – Measures prohibiting the importation and marketing of seal products. Reports of the Panel, 2013, Rn. 7.385 ff. Online verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/400_401r_e.pdf. Zuletzt aufgerufen am 25.02.2016.

⁵⁴ P.-T. Stoll, J. Jüring, O. Ückert, (Fn. 21); WTO, (Fn. 36), Rn. 7.393, 7.399.

task is confined to assessing whether the public concerns on seal welfare are anchored in the morality of European societies.”⁵⁵ “We are nevertheless persuaded that the evidence as a whole sufficiently demonstrates that animal welfare is an issue of ethical or moral nature in the European Union.”⁵⁶ Angesichts des zentralen Stellenwertes des Konstrukts „moralische Bedenken der Gesellschaft“ ist diese eher randständige „Beweisführung“ des WTO-Panels bemerkenswert. Es bleibt unklar, wie auf diesem Weg verlässlich zwischen moralischen Bedenken und verstecktem Protektionismus unterschieden werden kann. Eine Gesetzesbegründung wird dafür allein wenig hilfreich sein. Einfache Umfrageergebnisse können durch den Wortlaut der Fragestellung, Skalierungsformen oder Reihenfolgeeffekte erheblich beeinflusst werden. Wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit die zentrale Begründungslinie für das Importverbot darstellt, dann sollte nach Auffassung der Verfasser ein gründlicherer Beleg beigebracht werden müssen. Die moderne empirische Sozialforschung bietet Methoden, um den Grad moralischer Bedenken einer Gesellschaft hinreichend valide und reliabel festzustellen.

Ausblick

Bei der Durchsetzung weitreichender (handels-)politischer Maßnahmen wie Importverbote oder verpflichtende (Negativ-)Kennzeichnung muss sichergestellt sein, dass es sich nicht um protektionistische Zwecke handelt und dass eine nicht sachlich gerechtfertigte Diskriminierung anderer Staaten ausgeschlossen ist. Sollte eine Gesellschaft durch einen Prozessesstandard (bspw. in der Tierhaltung) moralisch so besorgt sein, dass durch die Konfrontation mit entsprechenden Produkten die öffentliche Sittlichkeit gefährdet ist, kann eine Rechtfertigung handelsverzerrender Maßnahmen auf Basis des Art. XX (a) GATT erfolgen.

Insgesamt kann ein solider wissenschaftlicher Nachweis moralischer Bedenken einen Beitrag zu unter Tierschutzgesichtspunkten sinnvollen supranationalen Maßnahmen leisten, welche eine Verdrängung von oder Kennzeichnungspflicht für Produkte mit fragwürdigen Prozessesstandards (tierschutzwidrigen Haltungsformen) ermöglichen. Die skizzierte Methodik kann helfen, die bisher ad-hoc orientierte Umfrageforschung zu standardisieren.

⁵⁵ WTO, (Fn. 36), Rn. 7.404.

⁵⁶ WTO, (Fn. 36), Rn. 7.409.

Allerdings wird erst eine Erprobung der Methodik („proof of concept“) zeigen, wie stark die Bedenken der Bürger tatsächlich sind. Dazu ist eine Pilotstudie für Deutschland geplant. Sollte eine solche Studie substantielle moralische Bedenken einer Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland und weiterführende Studien sogar innerhalb der EU zeigen, könnte die EU auf Basis einer ausführlichen Begründung, die neben der glaubwürdigen Darlegung moralischer Bedenken auch aufzeigen muss, dass Maßnahmen, die das Ziel gleich gut erreichen, aber milder sowie weniger handelsbeschränkend sind, nicht zur Verfügung stehen⁵⁷, verpflichtende Kennzeichnungen oder ein Importverbot in Erwägung ziehen. Deren WTO-Konformität wird sich dann in einem zu erwartenden Streitschlichtungsverfahren zeigen. Erst ein solches Pilotverfahren in einem Kernfeld der Tierschutzproblematik bringt Klarheit darüber, ob diese Maßnahmen ein nutzbares Instrument einer effektiven Tierschutzpolitik darstellen und ob das Welthandelsregime eine standardisierte empirische Verbraucherforschung auf Basis multivariater Analysemethoden als ein Instrument zur „Verobjektivierung“ der moralischen Bedenken nutzen möchte.

RECOGNITION OF MORAL SCRUPLES IN AGRICULTURAL TRADE ON THE EXAMPLE OF ANIMAL WELFARE

Summary

On 18 June 2014, the Dispute Resolution Body of the WTO adopted reports in which it was concluded that a ban on the trade in seal products could in principle be considered as justified on the grounds of a moral nature relating to seal welfare. For the first time, restrictions on trade related to securing animal welfare have been justified on the grounds of the protection or recognition of moral scruples. This precedent opens up the possibility of adopting other international measures regarding other products whose production process raises moral concerns. Some consideration could be given, among other things, to the introduction of specific labelling or a ban on imports of certain products.

However, these measures must not be adopted and applied for protectionist purposes and must not discriminate against other states.

⁵⁷ P.-T. Stoll, J. Jürging, O. Ückert, (Fn. 21); K. Cook, D. Bowles in: “Review of European Community & International Environmental Law” 19 (2) (Fn. 2), S. 227-238; N. Stohner, G. Bollinger, A. Rüttimann, (Fn. 19).

LA PRESA IN CONSIDERAZIONE DEGLI SCRUPOLI MORALI NEL COMMERCIO AGRICOLO SULL'ESEMPIO DELLA PROTEZIONE DEGLI ANIMALI

Riassunto

Il 18 giugno 2014 l'organo di conciliazione dell'OMC ha adottato le relazioni secondo le quali la messa al bando dei prodotti derivati dalla foca può, in linea di principio, essere giustificata da preoccupazioni di ordine morale riguardo al benessere delle foche. Per la prima volta le preoccupazioni di ordine morale sono servite a giustificare misure di restrizioni al commercio risultanti dal benessere degli animali. Questo precedente apre la strada a possibilità di intraprendere altre iniziative internazionali su altri prodotti, il cui processo di produzione desta preoccupazioni di ordine morale. Da prendere in considerazione sarebbe tra l'altro l'introduzione di un obbligo di etichettatura speciale o del divieto di importazione di determinati prodotti. Le misure in questione non possono, tuttavia, essere adottate e utilizzate a fini protezionistici e non possono portare a discriminare altri Stati.

ANNA KAPALA

Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w łańcuchu dostaw żywności w prawie włoskim*

1. Nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchu dostaw produktów spożywczych pomiędzy przedsiębiorstwami stały się przedmiotem działań UE poczynając od przyjęcia Zielonej księgi z 31 stycznia 2013 r.¹ Jednak w 2016 r. Komisja Europejska stwierdziła, że nie widzi uzasadnienia dla regulowania na poziomie wspólnotowym relacji między uczestnikami łańcucha dostaw żywności, ale jednocześnie będzie sytuację monitorować². W związku z tym państwa członkowskie samodzielnie podejmują działania zmierzające do poprawy relacji między uczestnikami łańcucha dostaw produktów spożywczych, w formie regulacji prawnych lub samoregulacji.

W Polsce w 2016 r. została uchwalona ustawa z 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi³. Określa ona zasady przeciwdziałania praktykom polegającym na nieuczciwym wykorzystywaniu⁴

*Artykuł jest efektem realizacji projektu nr 2016/21/D/HS5/03906 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

¹ Zielona księga w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami, Bruksela, 31.01.2013, COM(2013) 37 final.

² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami, Bruksela, 29.01.2016, COM(2016) 32 final.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 67.

⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontraktowej polega w szczególności na: 1) nieuzasadnionym rozwiązaniu umowy lub zagrożeniu rozwiązaniem umowy; 2) przyznaniu wyłącznie jednej stronie uprawnienia do rozwiązania umowy, odstąpienia od niej lub jej wypowiedzenia.

przewagi kontraktowej⁵ przez nabywców produktów rolnych lub spożywczych lub dostawców tych produktów. Przepisy mają zastosowanie do umów nabycia produktów rolnych lub spożywczych⁶. Ustawa wprowadza specjalne instrumenty prawne (poza istniejącymi obecnie cywilnoprawnymi środkami przeciwdziałania nadużywaniu przewagi kontraktowej ochrony interesów dostawców⁷), tj. przede wszystkim administracyjny tryb postępowania w celu wyegzekwowania zakazu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej przez nabywcę albo dostawcę⁸. Główna rola w tym zakresie została powierzona Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Ustawa ma niewątpliwie duże znaczenie dla rozwiązania problemu nierównowagi wśród uczestników łańcucha dostaw żywności, zapobieganiu nieprawidłowym relacjom handlowym, a zwłaszcza wywierania przez nabywców (w szczególności sieci handlowe) różnego rodzaju presji na dostawców produktów rolnych i spożywczych.

Pojawiają się jednak wątpliwości wobec niektórych jej rozwiązań. Dotyczą one zastosowania nieostrych i niedookreślonych pojęć (jak np. „przewaga kontraktowa”, „naruszenie lub zagrożenie istotnemu interesowi drugiej strony”), braku uwzględnienia w ustawie katalogu nieuczciwych praktyk stosowanych przez wielkich dostawców wobec nabywców, w szczególności mniejszych, ale także braku wskazania nieuczciwych praktyk ze strony dostawców, oraz – związanego z przepisem umożliwiającym anonimowe zgłoszenia o wykorzystywaniu przewagi przez sieci handlowe – ryzyka zawężenia współpracy nabywców tylko do większych dostawców⁹.

⁵ Przewagą kontraktową, w rozumieniu ustawy, jest sytuacja nabywcy względem dostawcy, w której dla dostawcy nie istnieją wystarczające i faktyczne możliwości zbycia produktów rolnych lub spożywczych do innych nabywców oraz występuje znaczna dysproporcja w potencjale ekonomicznym na korzyść nabywcy, albo dostawcy względem nabywcy, w której dla nabywcy nie istnieją wystarczające i faktyczne możliwości nabycia produktów rolnych lub spożywczych od innych dostawców oraz występuje znaczna dysproporcja w potencjale ekonomicznym na korzyść dostawcy.

⁶ Art. 2 powoływanej ustawy z 15 grudnia 2016 r.

⁷ Na podstawie ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.) ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.), ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2003 r. nr 153 poz. 1503 ze zm.), ustawy z 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 684 ze zm.).

⁸ Art. 8–32 powoływanej ustawy z 15 grudnia 2016 r.

⁹ Uwagi do ustawy wyrażają zarówno środowiska prawnicze, jak i organizacje handlowe. Zob. na ten temat także M. Salitra, *Analiza wybranych regulacji wprowadzonych ustawą o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami*

Interesujące jest zatem zbadanie, jak te same zagadnienia uregulowane są w obcych porządkach prawnych¹⁰. Niniejsze rozważania dotyczą włoskiej regulacji, która została uchwalona w 2012 r. i od tego czasu jej przepisy były przedmiotem zarówno krytyki doktrynalnej¹¹, jak i zmian ustawodawczych oraz orzeczeń sądowych. Celem tego opracowania jest przybliżenie włoskiej regulacji stosunków handlowych w zakresie sprzedaży produktów rolnych i rolno-żywnościowych oraz wskazanie problemów interpretacyjnych, które pojawiły się w kilkuletnim okresie jej stosowania, a także działań podjętych dla ich rozwiązania.

rolnymi i spożywczymi – jakie zmiany w polskim prawie? „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1(6), s. 128.

¹⁰ Nawiązuje do nich także M. Salitra, op. cit., s. 128 i odsyła w tym zakresie do publikacji ICN Task Force for Abuse of Superior Bargaining Position (2008). ICN Special Program for Kyoto Annual Conference. Report on Abuse of Superior Bargaining Position.

¹¹ We włoskiej doktrynie prawa rolnego pojawiło się wiele publikacji na temat wskazanej nowej regulacji: A. Germanò, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli* w: A. Germanò, E. Rook-Basile (red.), *I contratti agrari*, Torino 2015, s. 161-186; A. Jannarelli, *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare* w: A. Germanò, E. Rook-Basile (red.), *I contratti agrari...*, s. 275- 385; F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini (red.), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013; F. Albisinni, *Cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari (o alimentari?): ancora un indefinito movimento*, „Rivista Di Diritto Alimentare” 2012, nr 2, s. 1 i n.; idem, *Prodotti alimentari o agroali legimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, „Rivista Di Diritto Alimentare” 2013, nr 3, s. 33 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., idem, *Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari: il decreto ministeriale applicativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2012, s. 517; A. Jannarelli, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27; un pasticcio italiano in salsa francese*, „Rivista di diritto agrario” 2012, t. I, s. 545 i n.; M. Tamponi, *Cessione dei prodotti agricoli e agro-alimentari: forma ed incertezze legislative*, „Rivista di Diritto Agrario” 2013, t.I, s. 449 i n.; A. Artom, *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*, „Rivista Di Diritto Alimentare” 2012, nr 2 s. 1 i n.; G. Biscontini, *Contratti agroindustriali ed art. 62 D.L. n. 1 del 2012: luci ed ombre*, „Comparazione e diritto civile” 2012, nr 1, s. 1 i n.; G. Biscontini, *Art. 62 d.l. n. 1 del 2012 e direttiva n. 7 del 2011: il problema della disciplina dei termini di pagamento tra inderogabilità e determinazione pattizia*, „Comparazione e diritto civile” 2012, nr 1, s. 1 i n.; A. Argentati, *La disciplina speciale delle relazioni commerciali nel settore agroalimentare. Riflessioni sull'art. 62 l. n. 27 del 2012*, „Giustizia civile” 2012, t.II, s. 441 i n.; C. Giacomini, *L'articolo 62 del decreto „Cresci Italia”*, „Agriregionieuropa” 2012, nr 30, s. 1 i n.; S. Zorzetto, *La nuova disciplina delle relazioni commerciali e dei contratti di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. Note a prima lettura*, „Ricerche giuridiche” 2013, t. 1, nr 2, s. 9 i n.

2. Regulacja, będąca przedmiotem rozważań, nie jest zawarta w oddzielnym akcie prawnym, lecz została przewidziana w jednym, rozbudowanym art. 62 dekretu ustawodawczego nr 1/2012, przekształconego w ustawę nr 27/2012¹². Powołany przepis dotyczy stosunków handlowych w zakresie sprzedaży produktów rolnych i rolno-żywnościowych. Celem jego ustanowienia było zapewnienie transparentnych i właściwych relacji między przedsiębiorcami w łańcuchu żywnościowym, cechującym się brakiem równowagi negocjacyjnej oraz przeciwdziałanie nadużywaniu przewagi handlowej na szkodę słabszej strony stosunków umownych, jakim są na ogół rolnicy (przedsiębiorcy rolni)¹³. Brak równowagi negocjacyjnej i transparentności w zakresie treści umów może bowiem skłaniać stronę silniejszą do stosowania nieuczciwych praktyk handlowych.

Zauważa się w literaturze, że art. 62 jest wyrazem coraz większego sformalizowania stosunków umownych przedsiębiorstwa rolnego. Stanowi przejaw odejścia od merkantylistycznego kierunku liberalizacji rynku, mającą zapewnić jego efektywność, na rzecz mechanizmu wprowadzania „odpowiednich przepisów”¹⁴.

W art. 62 ust. 1 sformułowany jest obowiązek zachowania formy pisemnej umowy dotyczącej zbycia produktów rolnych i produktów żywnościowych, z wyjątkiem tych zawieranych z konsumentem końcowym. Z zakresu zastosowania powyższego przepisu wyłączona jest zatem sprzedaż bezpośrednia oraz, na mocy dekretu ministerialnego, zbycie natychmiastowe produktów rolnych i żywnościowych, jeżeli dostawa produktu i płatność ceny następują jednocześnie, a także dostawy produktów rolnych do spółdzielni rolniczych lub grup producenckich przez przedsiębiorców rolnych, którzy są ich członkami¹⁵. Ponadto na podstawie innego dekretu art. 62 nie ma zasto-

¹² Decreto Legislativo 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. Decreto liberalizzazioni o „cresci Italia”), przekształconego ze zmianami w ustawę: legge 24 marzo 2012, n. 27, zmienioną następnie ustawą: legge 17 dicembre 2012, n. 221 przekształconą, ze zmianami, z dekretu: Decreto Legislativo 18 ottobre 2012, n. 179, który wprowadził art. 36 i 36 bis („Gazzetta Ufficiale”, Serie generale nr 19 z 24.01.2012).

¹³ L. Petrelli, *L'art. 62 dopo le ultime decisioni*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2014, nr 1, s. 10.

¹⁴ F. Albisinni, *Mercati agroalimentari e disciplina di filiera*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2014, nr 1, s. 7.

¹⁵ Na podstawie art. 1 ust. 3-4 dekretu ministerialnego z 19 października 2012, nr 199 (dalej „dekret 199/2012”), Decreto 19 ottobre 2012, nr 199, Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, („Gazzetta Ufficiale”, Serie Generale nr 274 z 23.11.2012).

sowania, jeżeli obie strony umowy (zbywca i nabywca) są przedsiębiorcami rolnymi¹⁶.

Umowa powinna określać czas jej trwania, ilość i charakterystykę produktu, cenę, sposób dostawy i sposób płatności. Ponadto umowy muszą spełniać zasady transparentności, poprawności, proporcjonalności i ekwiwalentności wzajemnych świadczeń. W pierwotnej wersji przepisu, wskazane elementy umowy były zastrzeżone pod rygorem nieważności. Rygor ten został jednak usunięty, podobnie jak sformułowanie, że „nieważność umowy może być również ustalona przez sąd”.

Przepis ten narzucił, jak wskazano w literaturze, „sztywny formalizm umów”, które mają za przedmiot sprzedaż produktów rolnych i rolno-żywnościowych, wprowadzając w ten sposób standardy przejrzystości w ramach łańcucha rolno-żywnościowego¹⁷. Za naruszenie wskazanych w ust. 1 zobowiązań, o ile stanowi ono przestępstwo, strona podlega karze administracyjnej w wysokości 516,00 do 20 000,00 EUR¹⁸.

Art. 62 ust. 2 zawiera przykładowy i otwarty katalog zakazanych praktyk w stosunkach handlowych. Zakres jego zastosowania jest szerszy niż wyżej omawianego ustępu 1, bowiem nie odnosi się on jedynie do umów sprzedaży, ale do wszystkich stosunków handlowych pomiędzy podmiotami gospodarczymi łańcuchów rolnych i rolno-żywnościowych. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten ma zastosowanie nie tylko, gdy stroną stosunków są rolnicy (przedsiębiorcy rolni) z jednej strony, i przedsiębiorcy handlowi lub przedsiębiorstwa przetwórcze z drugiej, ale także gdy po obu stronach występują przedsiębiorstwa przetwórcze lub handlowe¹⁹.

Do zakazanych praktyk należą:

- a) narzucanie bezpośrednio lub pośrednio warunków zakupu, sprzedaży lub innych warunków umowy, a także warunków pozaumownych, stanowiących nieuzasadnione obciążenie;
- b) stosowanie obiektywnie różnych warunków dla równoważnych usług;
- c) uzależnienie zawarcia, wykonania umów oraz ciągłości i prawidłowości tych samych stosunków handlowych od wykonywania przez strony usług,

¹⁶ Zmiana została wprowadzona na mocy art. 36bis ust. 6 dekretu ustawodawczego nr 179/2012 przekształconego w ustawę nr 221/2012 (decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 194/L „Gazzetta Ufficiale” nr 245 z 19.10.2012), coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221).

¹⁷ L. Petrelli, op. cit., s. 12.

¹⁸ Art. 62 ust. 5.

¹⁹ A. Germanò, *I contratti di cessione...*, s. 168.

które ze względu na ich charakter i zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tychże stosunków handlowych;

d) uzyskiwanie nienależnych jednostronnych świadczeń, nieuzasadnionych charakterem lub treścią stosunków handlowych;

e) podejmowanie jakiegokolwiek innej nieuczciwej praktyki handlowej, z uwzględnieniem złożoności stosunków handlowych, która cechuje warunki dostaw.

Ustawodawca przewidział sankcje karne (karę grzywny w wysokości od 516,00 euro do 3 000,00 euro) w przypadku naruszenia cytowanych zakazów przez stronę, z wyjątkiem konsumenta końcowego, o ile stanowi ono przestępstwo. Wysokość grzywny ustalana jest w zależności od wysokości świadczenia otrzymanego przez naruszciciela.

Omawiana regulacja zawiera ponadto przepis *ius cogens* w zakresie terminów płatności²⁰. W przypadku umów nabycia, mających za przedmiot produkty szybko psujące się, termin płatności wynosi 30 dni, a dla pozostałych 60 dni (liczonych od ostatniego dnia miesiąca, w którym otrzymano fakturę). Niedotrzymanie przez dłużnika wskazanych terminów, o ile stanowi przestępstwo, podlega karze administracyjnej od 500 euro do 500 000 euro. Wysokość kary ustalana jest w oparciu o obroty przedsiębiorstwa oraz w zależności od długości opóźnienia i ponownego jego wystąpienia.

Włoska regulacja, podobnie jak polska ustawa, która przewidziała administracyjny tryb postępowania w celu wyegzekwowania zakazu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej, wprowadziła tzw. mechanizm publicznego (obok prywatnego) egzekwowania obowiązków, o których mowa w art. 62. Z jednej strony jej przepisy wyraźnie potwierdzają kompetencję sądu do interweniowania w obronie interesów prywatnych na wniosek strony, z drugiej jednocześnie przyznają w tym zakresie zadania Prezesowi Urzędu ds. Gwarancji Konkurencji i Rynku. Polegają one na wykonywaniu, z urzędu lub na wniosek, uprawnień nadzorczych i podejmowaniu działań w celu powstrzymania nieuczciwych praktyk handlowych lub dostosowania stosunków handlowych do prawidłowych i sprawiedliwych.

Działania te odnoszą się do stosunków o charakterze pionowym (które jednak nie kwalifikują się jako porozumienia pionowe lub jako nadużywanie pozycji dominującej), stanowiących niezgodne z prawem wykonywanie uprawnień umownych, najczęściej ze strony nabywcy i ze szkodą dla dostawcy. Urząd nakłada odpowiednie kary administracyjne w przypadku niedo-

²⁰ Art. 62 ust. 3.

trzymania wymogów formalnych umowy, zastosowania nieuczciwych praktyk handlowych i opóźnień w płatnościach za towary.

Przepisy uszczegóławiające analizowany art. 62 wydał Minister Polityk Rolnych, Żywnościowych i Leśnych²¹ w porozumieniu z Ministrem Rozwoju Gospodarczego, w formie dekretu nr 199/2012. Powołany akt prawny doprecyzował pojęcie „formy pisemnej”, występującej w art. 62. Należy przez nią rozumieć każdą formę pisemnego komunikatu (którą można odnieść do formy dokumentowej z polskiego k.c.), a zatem także w formie elektronicznej lub faksu, która dostatecznie ujawnia wolę stron ustanowienia, zmiany lub rozwiązania stosunku prawnego o charakterze majątkowym, mającym za przedmiot zbycie produktów rolnych i żywnościowych.

W odniesieniu do istotnych elementów umowy, o których mowa w art. 62 ust. 1, dekret wyjaśnił, że nie muszą być one zawarte w umowie, ale mogą się znaleźć w innych dokumentach powiązanych (w zamówieniu, w dokumentach przewozowych, fakturach). W ten sposób znacznie osłabiona została sztywność i restrykcyjność art. 62 ust. 1.

Ponadto, jak wspomniano wyżej, z pierwotnej wersji art. 62 ust. 1 Parlament włoski usunął rygor nieważności²². Według interpretacji doktryny, rygor nieważności został usunięty w odniesieniu do istotnych elementów umowy, ale pozostał jednak w odniesieniu do formy pisemnej umowy, bowiem przepis wymaga tej formy „obowiązkowo”²³. Zauważa się ponadto, że pomimo usunięcia z przepisu rygoru nieważności oraz możliwości stwierdzenia nieważności przez sąd, niezachowanie niektórych przesłanek, o których mowa w art. 62 ust. 1, w świetle przepisów kodeksu cywilnego może nadal być podstawą stwierdzenia nieważności umowy²⁴.

Z kolei według A. Germanò, nieważność umowy powinna odpowiadać szczególnym środkom zaradczym, o których mowa w art. 36 włoskiego kodeksu konsumenckiego²⁵, a mianowicie tzw. „relatywnej” nieważności, polegającej na tym, że uprawnienie do stwierdzenia nieważności powinno być przyznane tylko stronie objętej ochroną²⁶, a także tzw. „częściowej” nieważ-

²¹ Dalej powoływany jako Minister Rolnictwa.

²² Zmiana została wprowadzona na mocy art. 36 bis dekretu ustawodawczego 179/2012, przekształconego w ustawę nr 221/2012.

²³ M. Tamponi, op. cit., s. 451.

²⁴ Ibidem, s. 454.

²⁵ Codice del consumo, decreto legislativo 6 settembre 2006, n. 206 („Gazzetta Ufficiale” nr 235 z 8.10.2005 – Suppl. Ordinario nr 162) con le modifiche apportate dal D.Lgs. 6 agosto 2015, n. 130 e dal D.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8.

²⁶ A. Germanò wskazuje, że podobne wnioski wysunął M. Tamponi, op. cit., s. 439.

ności, co oznacza, że nieważność powinna dotyczyć tylko niektórych postanowień, a nie całej umowy²⁷.

W każdym razie pozostaje w mocy przepis przewidujący sankcje administracyjne za niezachowanie formy pisemnej (art. 52 ust. 5), co jest wyrazem przeniesienia konsekwencji za niezachowanie formy pisemnej z poziomu prywatnoprawnego do publicznoprawnego.²⁸

Regulacja zatem nie jest wolna od sformułowań budzących wątpliwości, na które wskazuje włoska doktryna. Przykładem jest niejednolite stosowanie pojęć. W jednym miejscu art. 62 odnosi się do stosunków umownych w zakresie sprzedaży produktów rolnych i żywnościowych, w innym do produktów rolnych i rolno-żywnościowych²⁹. Wątpliwości dotyczyły również stosowania art. 62 w zakresie określania terminów płatności w związku z wejściem w życie innego aktu prawnego, tj. dekretu 192/2012 wdrażającego dyrektywę 2011/7/UE i wprowadzającego regulację ogólną w zakresie terminów płatności w odniesieniu do wszystkich transakcji handlowych³⁰. Ministerstwo Rolnictwa, w przeciwieństwie do Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego, stanęło na stanowisku, że art. 62 jest regulacją szczególną w stosunku do powyższego dekretu 192/2012, mającego charakter ogólny i kwalifikuje się jako odstępstwo, dopuszczalne zarówno przez ustawodawcę krajowego, jak i europejskiego w zakresie możliwości przewidzenia korzystniejszych instrumentów dla niektórych kategorii wierzycieli³¹.

Ważny wkład w ustalenie spójnej wykładni art. 62 miało orzeczenie Regionalnego Sądu Administracyjnego regionu Lacjum nr 7195/2013³², w którym stwierdzono, że art. 62 jest w pełni wiążący i ma charakter szczególnie względem tej ogólnej zawartej w dekrete ustawodawczym nr 192/2012. Sąd uściślił ponadto zakres przedmiotowy art. 62, zawężając jego zastosowanie

²⁷ A. Germanò, *I contratti di cessione...*, s. 178-179.

²⁸ Ibidem, s. 179.

²⁹ Wskazuje na to F. Albisinni, *Cessione di prodotti...*, s. 2-5.

³⁰ Decreto Legislativo 9 novembre 2012, nr 192, Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (12G0215), „Gazzetta Ufficiale”, Serie Generale nr 267 z 15.11.2012.

³¹ O trudnościach interpretacyjnych pierwotnego brzmienia art. 62 pisał M. Tamponi, op. cit., s. 453.

³² W sprawie skargi o stwierdzenie nieważności art. 2 z Decreto Ministeriale z 9 października 2012 r. nr 199, złożone 17 lipca 2013 r. Tar Lazio nr 7195/2013.

jedynie do produktów rolnych i „rolno-żywnościowych”, rozumiejąc przez te ostatnie produkty żywnościowe pochodzące z produkcji rolnej. Stanowią one zatem jedynie zawężony rodzaj szerszej kategorii produktów żywnościowych. Wcześniejsze interpretacje Ministerstwa Rolnictwa zakładały zastosowanie przepisu do całej kategorii produktów żywnościowych.

Orzeczenie nie uściśliło jednak zakresu podmiotowego art. 62. Jego brzmienie wskazuje, że ma on zastosowanie do całego łańcucha rolno-żywnościowego. Biorąc jednak pod uwagę złożoność rynków w nim występujących, w doktrynie postuluje się wprowadzenie regulacji wyraźnie oddzielającej rynki pośredników i rynki surowców rolnych od innych segmentów rynku, w których główną rolę odgrywają przedsiębiorstwa przetwórstwa i dystrybucji.

Nadal wątpliwości interpretacyjne budzą pewne kwestie związane z omawianą regulacją. Wynikają one m.in. z uchwalenia art. 2 rozporządzenia w sprawie procedur postępowania włoskiego Urzędu ds. Gwarancji Konkurencji i Rynku³³. Wskazany przepis wyklucza radykalnie z zakresu omawianego art. 62 stosunki nieodznaczające się znaczną nierównowagą handlową oraz wiąże bezprawność zachowania z udowodnieniem „świadomego nadużycia” pozycji dominującej przez silniejszą stronę stosunku umownego. Natomiast w doktrynie wyrażono stanowisko, że „art. 62 pozwala na typizację praktyk handlowych, które w każdym razie kwalifikują się jako bezprawne, bez konieczności udowodnienia zaistnienia dodatkowych przesłanek”³⁴.

W istocie udowodnienie w sposób niepodważalny zaistnienia „znaczej nierównowagi handlowej”, o którym mowa w cytowanym art. 2 rozporządzenia, nastroczać może wiele trudności. Ponadto powoduje znaczne ograniczenie zakresu zastosowania art. 62. Kolejną konsekwencją art. 2 rozporządzenia jest uzależnienie nałożenia sankcji za niezachowanie wymogów formy prawnej umowy od weryfikacji zaistnienia przesłanek, które wyraźnie odstają od przewidzianych w omawianym art. 62. Jednym z celów narzucenia formy prawnej umowy jest bowiem zapewnienie przejrzystości i przeciwdziałanie powszechnym praktykom handlowym zawierania umów w formie ustnej, niekoniecznie pod naciskiem silniejszej strony, świadomie nadużywającej swojej pozycji dominującej.

W odniesieniu do mechanizmu prywatnego i publicznego egzekwowania obowiązków i zakazów określonych w art. 62, w doktrynie pojawiają się kry-

³³ Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari („Gazzetta Ufficiale” nr 154 z 09.03.2013).

³⁴ F. Albinini, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio...*, s. 34.

tyczne wypowiedzi związane z faktem, że nie tylko na silnej stronie ciąży odpowiedzialność zachowania formy pisemnej umowy, ale także na rolniku, jeżeli ten ostatni nie będzie jej wymagał w momencie jej zawierania. Zauważa się także, że wiele nieuczciwych praktyk stosowanych przez wielkie sieci handlowe, chociaż odpowiadają zachowaniom opisanym w art. 62, nie zostało jak dotąd uznanych za takie przez Urząd ds. Gwarancji Konkurencji i Rynku, co może wskazywać na nieskuteczność mechanizmu publicznoprawnej interwencji³⁵.

3. Przeprowadzone rozważania pozwalają zauważyć, że art. 62 był przedmiotem wielopoziomowej interwencji ustawodawczej (rządowej, ministerialnej i parlamentarnej). Ustalenie pełnej treści regulacji w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym wymaga zatem sięgnięcia do kilku aktów prawnych, które nie zawsze są ze sobą spójne, oraz interpretacji sądu administracyjnego. Nadal kilka niejasnych kwestii budzi wątpliwości interpretacyjne.

W drodze orzecznictwa został wyjaśniony zakres przedmiotowy regulacji. Odnosi się ona jedynie do stosunków handlowych, których przedmiotem są produkty rolne i rolno-żywnościowe. Nie został jednak doprecyzowany zakres podmiotowy. Regulacja dotyczy zatem wszystkich, którzy są stronami wskazanych stosunków, z wyłączeniem konsumentów końcowych oraz przedsiębiorców rolnych, jeżeli występują po obu stronach stosunku prawnego.

Obowiązkowe terminy płatności określone w art. 62 są dopuszczalne i wiążące. Elementy zasadnicze umowy mogą być zawarte także w innych dokumentach związanych z przedmiotową transakcją. Forma prawna umowy nadal budzi wątpliwości interpretacyjne. Choć został usunięty rygor nieważności, a dekret Ministra Rolnictwa nr 199/2012 wyjaśnił, że umowa może być zawarta w jakiegokolwiek formie dokumentowej, to jednak w literaturze spotyka się różne poglądy w sprawie skutku nieważności umowy w przypadku niezachowania formy pisemnej. W doktrynie zakwestionowany został również wymóg, aby dla zaistnienia bezprawnych praktyk konieczne były przesłanki „znaczej nierównowagi handlowej” oraz „świadomego nadużycia” pozycji dominującej przez silniejszą stronę stosunku umownego.

³⁵ Zob. L. Petrelli, op. cit., s. 15.

COMBATING UNFAIR MARKET PRACTICES IN THE FOOD SUPPLY CHAIN UNDER ITALIAN LAW

S u m m a r y

The aim of the article is to familiarise Polish readers with the Italian regulations on counteracting unfair commercial practices in the food supply chain. Currently this issue is addressed by the Italian Law No 27/2012, which has been subject of doctrinal criticism, legislative changes and judicial decisions. There are still several issues that raise questions of interpretation, including the scope of its subject-matter or failure to comply with the written form which invalidates the contract and whether, in order to classify the practices as unlawful, it is necessary to determine the conditions of a “significant trade imbalance” and a “deliberate abuse” of a dominant position by a stronger party to the contractual relationship.

LE MISURE VOLTE A COMBATTERE LE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI NELLA FILIERA AGROALIMENTARE NEL DIRITTO ITALIANO

R i a s s u n t o

L'articolo si propone di presentare al pubblico polacco la regolazione italiana riguardante le misure volte a combattere le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare. La problematica in oggetto è stata affrontata nella legge n. 27/2012, la quale è stata oggetto di critiche dottrinali, modifiche legislative e pronunce giurisprudenziali. Alcune questioni tuttora continuano a suscitare dubbi interpretativi, tra i quali il problema di ambito di applicazione, un dubbio se la mancanza della forma scritta dei contratti ne determini la nullità, e se per considerare le pratiche illegali, debbano presentarsi presupposti di “forte squilibrio commerciale” e di “abuso volontario” della posizione dominante da parte del contraente più forte nel rapporto contrattuale.

FELIKS ZEDLER

Zaspokojenie wierzytelności rolników w postępowaniu upadłościowym

1. Uwagi wprowadzające

Stosownie do art. 342 ust. 1 pkt 1 obowiązującego od dnia 1 stycznia 2016 r. prawa upadłościowego¹ należności rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego podlegają w postępowaniu upadłościowym zaspokojeniu w kategorii pierwszej planu podziału funduszków masy upadłości. Natomiast w postępowaniu upadłościowym prowadzonym według przepisów ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze² wspomniane należności rolników umieszczane są w kategorii drugiej planu podziału funduszków masy upadłości (art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n.). Zarówno w jednym, jak i drugim postępowaniu należności te zajmują więc uprzywilejowaną pozycję³. Zasada ta obowiązuje nie tylko w postępowaniu upadłościowym prowadzonym wobec przedsiębiorców, ale także w postępowaniu upadłościowym prowadzonym wobec osób fizycznych, nie prowadzących działalności gospodarczej (art. 491² ust. 1 pr. up. i art. 491¹ ust. 1 pr. up. i n.).

¹ Ustawa z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, w brzmieniu nadanym ustawą z 15 maja 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 978, dalej: pr. up.), która art. 428 pkt. 2 również zmieniła tytuł ustawy z Prawo upadłościowe i naprawcze na Prawo upadłościowe. Przepisy znolizowanego pr. up. stosują się do postępowań upadłościowych wszczętych po dniu 1 stycznia 2016 r.

² Ustawa z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1112, dalej: pr. up. i n.). Przepisy te stosuje się do postępowań upadłościowych wszczętych przed dniem 1 stycznia 2016 r.

³ Por. S. Gurgul, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne*. 10 wydanie, Warszawa 2016, s. 703; F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze w zarysie*, Warszawa 2009, s. 160; P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe i Prawo restrukturyzacyjne*. 4 wydanie, Warszawa 2016, s. 657.

Rozwiązanie to ma silne uzasadnienie celowościowe. Gospodarstwa rolne mają słabszą pozycję w obrocie gospodarczym w porównaniu z przedsiębiorstwami z innych działów gospodarki. Wynika to z istoty produkcji rolnej, która charakteryzuje się niewielką mobilnością czynników produkcji, bardzo ograniczoną relokacją zasobów pracy, niemożnością zmiany w krótkim czasie zakresu działalności mimo nieopłacalności produkcji. Efekty produkcji rolnej zależą też często od nieprzewidywalnych zmian pogodowych czy innych zdarzeń losowych⁴. Stwarza to obiektywną potrzebę wprowadzenia do naszego systemu prawnego rozwiązań zapewniających rolnikom skuteczną możliwość windykacji ich należności za produkty dostarczone z ich gospodarstw rolnych w przypadku upadłości odbiorcy. Jeżeli bowiem rolnik nie prowadzi jeszcze jakiegś innej działalności gospodarczej czy zarobkowej, to należności uzyskane ze sprzedaży produktów z własnego gospodarstwa rolnego stanowią jego jedyne źródło dochodów. Dlatego istnienie systemu skutecznego dochodzenia roszczeń w razie niewypłacalności odbiorcy produktów rolnych stwarza rolnikom możliwość uzyskania nie tylko niezbędnych środków do ich utrzymania oraz utrzymania ich rodzin, ale przede wszystkim umożliwia uzyskanie środków do dalszej produkcji rolnej. Rozwiązanie przyjęte w art. 343 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n. i w art. 342 pkt. 1 pr. up. spełnia właśnie taką funkcję.

W związku z przyjętymi regulacjami wyłania się jednak potrzeba bliższego wyjaśnienia, co należy rozumieć pod pojęciem „należności rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego”; przede wszystkim wyjaśnienia wymaga samo pojęcie rolnika, o którym mowa w cytowanych wyżej przepisach, oraz znaczenie terminu „produkty z własnego gospodarstwa rolnego”.

2. Pojęcie rolnika, o którym mowa w art. 342 ust.1 pkt 1 pr. up. i art. 342 ust.1 pkt 2 pr. up. i n.

Ani pr. up. i n., ani znowelizowane pr. up. nie zawiera własnej definicji rolnika, o którym mowa w cytowanych wyżej przepisach. Nie ma również ogólnej definicji tego pojęcia w innych ustawach, w których spotykane są jedynie definicje rolnika, przyjęte dla potrzeb poszczególnych ustaw. Np. w art. 6 pkt. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rol-

⁴ Por. szerzej: W. Ciechomski, *Analiza czynników determinujących „upadłość ekonomiczną” indywidualnych gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego w Polsce w minionym dziesięcioleciu* w: A. Appenzeller (red.), *Upadłość przedsiębiorstw w Polsce w latach 1990 – 2003. Teoria i praktyka*, Poznań 2004, s. 88 i n.

ników⁵, czy w art. 2 pkt. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁶, jak również w art. 3 pkt. 3 b) ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁷, która odsyła do definicji rolnika zawartej w art. 4 ust. 1 a) 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 73/2009⁸. Wszystkie te definicje, jak wynika z kontekstu, w którym zostały użyte, są tworzone dla potrzeb ustaw, w których zostały zamieszczone. Z tego powodu nie mogą być mechanicznie przenoszone dla potrzeb pr. up. i n. czy pr. up. Spotykana w literaturze próba wyjaśnienia pojęcia rolnika, które pojawia się w art. 342 ust.1 pkt 1 pr. up. i art. 342 ust.1 pkt 2 pr. up. i n. na podstawie definicji przyjętej w przywołanej wyżej ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników⁹ nie znajduje więc żadnego uzasadnienia merytorycznego. Dlatego też, wobec braku definicji legalnej, należy przyjąć, że użyty w przywołanych przepisach termin „rolnik” ma, zgodnie z przyjętą zasadą wykładni prawa, takie samo znaczenie, jakie znane jest w polskim języku ogólnym (powszechnym)¹⁰.

W języku polskim słowo „rolnik” oznacza, po pierwsze, człowieka prowadzącego gospodarstwo rolne i, po drugie, specjalistę w dziedzinie rolnictwa, osobę mającą wykształcenie rolnicze¹¹. Z uwagi na kontekst, w jakim słowo „rolnik” pojawia się w cytowanych przepisach pr. up. i n. i pr. up. występuje ono niewątpliwie w pierwszym z wymienionych znaczeń. Daje to podstawę do przyjęcia, że pokrywa się ono ze sformułowaniem zawartym w art. 6 pkt 5 pr. up. i n. oraz art. 6 pkt. 5 pr. up., zgodnie z którym „rolnik” oznacza osobę fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne. Cytowana redakcja art. 342 ust. 1 pkt 1 pr. up. i art. 342 ust. 1 pkt 2 pr. up. i n. pozwala również przyjąć, że z uprawnień określonych w tym przepisie nie mogą korzystać inne podmioty zajmujące się produkcją rolną, takie jak osoby prawne czy spółki osobowe.

⁵ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 277 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 807 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2013 r. 347. 608.

⁹ Tak np. S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*. Wydanie 7, Warszawa 2010, s. 1027.

¹⁰ Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 315.

¹¹ Por. *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 849.

3. Pojęcie własnego gospodarstwa rolnego

Cytowane przepisy art. 341 ust. 1 pkt. 1 pr. up. i 342 ust. 1 pkt 2 pr. up., uprzywilejowują należności rolników z tytułu umów o dostarczenie upadłemu produktów z własnego gospodarstwa rolnego. Dla wyjaśnienia zakresu stosowania tych przepisów istotne znaczenie ma samo rozumienie pojęcia „własne gospodarstwo rolne”. Ani prawo upadłościowe, ani prawo upadłościowe i naprawcze takiej definicji nie zawierają. Dlatego dla określenia, co rozumiemy pod wspomnianym pojęciem własnego gospodarstwa rolnego, o którym mowa w cytowanych przepisach pr. up. i pr. up. i n., zgodnie z zasadą obowiązującą w wykładni prawa, należy posłużyć się ogólnie przyjętą w naszym prawie definicją gospodarstwa rolnego; należy także wyjaśnić, kiedy tak rozumiane gospodarstwo rolne jest gospodarstwem „własnym”.

W naszym systemie prawnym ogólna definicja gospodarstwa rolnego zawarta jest w art. 55³ kodeksu cywilnego¹². Zgodnie z tym przepisem za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Inne definicje gospodarstwa rolnego, jak np. znajdująca się w art. 6 pkt. 4 cytowanej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, czy w art. 3 pkt. 1 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, które zawiera odesłanie do art. 4 ust. 1 pkt. b cytowanego rozporządzenia (UE)1307/ 2013 przyjęto dla potrzeb ustaw, w których je zamieszczono. Bliższa analiza definicji gospodarstwa rolnego wprowadzona na potrzeby wspomnianych ustaw prowadzi do wniosku, że w istocie oddają one sens regulacji zawartej w art. 55² k.c., mimo innego brzmienia¹³. Podobne znaczenie ma definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 2 ustawy z 15. 11. 1984 o podatku rolnym¹⁴, jeżeli się uwzględni jej kontekst i regulacje zamieszczone w art. 1 tej ustawy. Nie ma więc podstaw, aby uznać, że pojęcie gospodarstwa rolnego użyte w art. 342 ust. 1 pkt 1 pr. up. i 342 ust. 1 pkt 2 pr. up. i n. ma inne znaczenie niż używane w art. 55³ k.c.

Przyjęta w art. 55³ k.c. regulacja gospodarstwa rolnego jednoznacznie wskazuje, że pojęcie gospodarstwa rolnego nie zależy ani od wielkość użyt-

¹² Ustawa z 24 listopada 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 459, dalej: k.c.).

¹³ Por. W.J. Katner w: M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 536.

¹⁴ Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 617 ze zm.).

ków rolnych należących do tego gospodarstwa, ani od rodzaju produkcji rolnej w nim prowadzonej, ani tym bardziej od wysokości uzyskiwanych przez rolnika przychodów. Żaden z tych elementów nie jest bowiem wymieniony w postanowieniach przywołanego przepisu. Tymczasem w innych gałęziach prawa spotykane jest zróżnicowanie stanu prawnego rolnika w zależności od rodzaju czy wielkości produkcji rolnej albo też od wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego areалу użytków rolnych czy leśnych. Dotyczy to w szczególności prawa podatkowego. Od ogólnej zasady, że rolnicy płacą podatek gruntowy, wprowadzono wyjątki np. dla rolników prowadzących specjalne działy produkcji rolniczej. Rolnicy ci, zgodnie z art. 2 pkt. 1 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁵ objęci są podatkiem dochodowym uregulowanym cytowaną ustawą. W zależności od posiadanego areалу ziemi różna jest też sytuacja rolników w zakresie objętym regulacją ustawy o ustroju rolnym¹⁶. To zróżnicowanie sytuacji prawnej rolników w zależności od rodzaju produkcji czy wielkości ziemi uprawnej przyjęte w innych działach prawa nie może być jednak mechanicznie przenoszone na grunt postępowania upadłościowego, przede wszystkim z braku podstaw do takiej interpretacji. Przepisy art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n. czy art. 342 ust. 1 pkt 2 pr. up. mówiąc o „należnościach rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego”, nie różnicują bowiem sytuacji rolnika w omawianym tutaj zakresie w zależności od rodzaju czy wielkości prowadzonej przez niego produkcji rolnej. Nie wydaje się więc możliwe, aby takie różnicowanie mogło być w postępowaniu upadłościowym wprowadzane w drodze analogii i by tą drogą ograniczano zakres zastosowania cytowanych przepisów tylko do pewnej grupy wierzytelności czy też tylko do wierzytelności pewnej kategorii rolników. Na przykład do wierzytelności o dostarczenie upadłemu z własnego gospodarstwa tylko tzw. tradycyjnych produktów, takich jak zboże, buraki czy ziemniaki albo tylko za wierzytelności rolników posiadających mniejsze arealy użytkowa rolnych. Taka interpretacja, ograniczająca zakres zastosowania przepisów pr. up. i pr. up. i n. dotyczących zaspokajania wierzytelności rolników o dostarczenie upadłemu produktów z własnego gospodarstwa rolnego, pozostawałaby w sprzeczności z celem ich wprowadzenia.

W cytowanych art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n. oraz art. 342 ust. a pkt. 1 pr. up. mowa jest jednak o należnościach rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego. Użycie sformułowania

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 277.

„z własnego gospodarstwa rolnego” może w *prima facie* sugerować, że cytowane przepisy dotyczą tylko tych wierzytelności, które należą się rolnikowi za dostarczenie produktów z gospodarstwa rolnego, którego rolnik jest właścicielem. Taka interpretacja jednak nie zasługuje na akceptację. Przede wszystkim dlatego, że zarówno dzierżawa gruntów rolnych, jak i dzierżawa całego gospodarstwa rolnego jest jedną z form prowadzenia gospodarstwa rolnego¹⁷. Przyjęcie, że „należności rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego”, o których mowa w art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n. oraz art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up., obejmują tylko wierzytelności tych rolników, którzy są właścicielami gospodarstwa rolnego, wyłączałoby z zakresu stosowania tego przepisu całą grupę producentów rolnych, którzy prowadzą działalność rolniczą w wydzierżawionych gospodarstwach rolnych lub dzierżawią grunty rolne. Ponadto wyłączałoby rolników, którzy prowadzą gospodarstwa rolne o nieuregulowanym stanie prawnym, jak np. gospodarstwa rolne prowadzone przez spadkobierców przed uprawomocnieniem się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku czy zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia, albo przed uprawomocnieniem się postanowienia o podziale spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne. Taka wykładnia nie znajdowałaby uzasadnienia ze względów celowościowych. Wprowadzałaby niczym nieuzasadnione różnice traktowania w postępowaniu upadłościowym wierzytelności z tytułu dostarczania upadłemu produktów z gospodarstwa rolnego w zależności od tytułu prawnego wierzyciela do prowadzonego gospodarstwa rolnego. Dlatego względy celowościowe nakazują przyjąć, że użyte w art. 342 ust. 1 pkt 1 pr. up. i 342 ust. 1 pkt 2 pr. up. i n. pojęcie „dostarczanie produktów z własnego gospodarstwa rolnego” należy interpretować szerzej i objąć nim wszystkie produkty pochodzące z gospodarstwa rolnego faktycznie prowadzonego przez będącego osobą fizyczną wierzyciela upadłościowego, bez względu na posiadany przez niego tytuł prawny do prowadzonego gospodarstwa.

4. Status rolnika prowadzącego dodatkową działalność gospodarczą lub zawodową

Niejednokrotnie rolnicy obok prowadzenia gospodarstwa rolnego podejmują pozarolniczą działalność gospodarczą lub zawodową. Taka działalność

¹⁷ Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992; idem w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 105 i n.

rolnika ma również wpływ na jego sytuację w postępowaniu upadłościowym. Przede wszystkim przez prowadzenie działalności pozarolniczej (gospodarczej lub zawodowej) rolnicy indywidualni zyskują ogólną zdolność upadłościową, mogą więc być upadłymi w postępowaniu prowadzonym według przepisów części pierwszej pr. up. i n. czy części pierwszej pr. up. Przy czym, w związku z regulacją zawartą w art. 9 pr. up. i art. 9 pr. up. i n., status ten uzyskują nie tylko wtedy, gdy dopełnili obowiązku zgłoszenia swojej dodatkowej działalności gospodarczej we właściwym rejestrze, lecz także wtedy, gdy tego nie uczynili. Takie stanowisko było przyjęte w doktrynie już wcześniej, przy wykładni art. 6 pkt 5. pr. up. i n. w jego pierwotnym brzmieniu¹⁸. Po nowelizacji prawa upadłościowego i naprawczego ustawą z 15 maja 2015 r. jest to uregulowane wprost w art. 6 pkt 5 pr. up. Wobec jednoznacznej regulacji ogólnej zdolności upadłościowej rolników prowadzących dodatkowo jeszcze inną działalność gospodarczą czy zawodową, pojawia się pytanie, czy wierzytelności takich rolników o dostarczenie upadłemu produktów z ich gospodarstw rolnych również podlegają zaspokojeniu w kategorii pierwszej planu podziału funduszy masy upadłości w postępowaniu upadłościowym prowadzonym według przepisów pr. up., a w kategorii drugiej – w postępowaniu upadłościowym prowadzonym według przepisów pr. up. i n.

Warto zwrócić uwagę, że nowelizując w omawianym tutaj zakresie art. 6 pkt. 5 pr. up. i n. w jego pierwotnej wersji, ustawodawca nie zmienił samej istoty regulacji dotyczącej umieszczania w planie podziału funduszy masy upadłości wierzytelności rolników z tytułu umów o dostarczenie upadłemu produktów z własnego gospodarstwa rolnego. Przesunięto tylko tę należność z kategorii drugiej planu podziału funduszy masy upadłości (art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n.) do kategorii pierwszej (art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up.), co związane było z nowym uregulowaniem systemu zaspokajania kosztów postępowania upadłościowego. Okoliczność ta nie może być bez znaczenia dla niniejszych uwag. Zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy, obowiązującą przy wykładni prawa powyższego rozwiązanie nie można uważać za przypadkowe czy zbędne. Jeżeli ustawodawca dokonując zmiany w prawie upadłościowym w art. 6 pkt. 5 pr. up. wyraźnie uregulował w postępowaniu upadłościowym status prawny rolnika, który jednocześnie prowadzi także inną działalność gospodarczą albo zawodową, i jednocześnie pozostawił uprzywilejowane zaspokajanie wierzytelności rolników z tytułu dostarczenia upadłemu produktów z własnego gospodarstwa rolnego, nie precyzując o ja-

¹⁸ P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 13.

kich rolników chodzi (czy prowadzących tylko gospodarstwo rolne, czy również tych, którzy prowadzą jeszcze inną działalność gospodarczą lub zawodową), to należy przyjąć, że rozwiązanie to dotyczy wierzytelności wszystkich rolników, bez względu na to, czy prowadzą, czy nie prowadzą innej działalności gospodarczej albo działalności zawodowej. Osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne przez fakt podjęcia dodatkowej działalności gospodarczej czy zawodowej nie traci bowiem jeszcze statusu rolnika, ponieważ brak wyraźnej regulacji prawnej, która pozwalałaby na taką interpretację. Taką osobą w obrocie gospodarczym występuje w podwójnej roli. Jest rolnikiem oraz osobą prowadzącą dodatkową działalność gospodarczą czy zawodową. W sytuacji, gdy osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne podejmująca dodatkową działalność gospodarczą czy zawodową staje się wierzycielem postępowania upadłościowego, jego wierzytelności są zaspokajane w różny sposób w zależności od ich charakteru. Wierzytelności z tytułu umów o dostarczenie upadłemu produktów z własnego gospodarstwa rolnego takiego rolnika podlegają w postępowaniu upadłościowym prowadzonym według pr. up. zaspokojeniu w kategorii pierwszej planu podziału funduszy masy upadłości, a w postępowaniu upadłościowym prowadzonym według przepisów pr. up. i n. – w kategorii drugiej. Wierzytelności natomiast takiego rolnika wynikające z działalności pozarolniczej są umieszczane w planie podziału funduszy masy upadłości według zasad ogólnych, stosownie do ich charakteru. W postępowaniu upadłościowym prowadzonym według przepisów pr. up. i n. zasadniczo będą umieszczane w kategorii czwartej (art. 342 ust. 1 pkt. 4 pr. up. i n.), a w postępowaniu prowadzonym według pr. up. – w kategorii drugiej (art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up.).

Wierzytelności wynikające z działalności pozarolniczej takiego rolnika mogą też być zaspokajane w innych kategoriach planu podziału funduszy masy upadłości. W przypadku gdyby rolnik np. dochodził wobec upadłego także swych wierzytelności z tytułu wynagrodzenia za pracę świadczoną upadłemu, jego roszczenie z tego tytułu podlegałoby zaspokojeniu w kategorii pierwszej, gdy postępowanie upadłościowe będzie prowadzone według przepisów pr. up. (art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up.), a w kategorii drugiej, gdy postępowanie będzie prowadzone według przepisów pr. up. i n. (art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n.). Na marginesie warto zaznaczyć, że umieszczenie wierzytelności rolnika w planie podziałów funduszy masy upadłości stosownie do ich charakteru obowiązuje także wtedy, gdy wierzycielem postępowania upadłościowego jest osoba fizyczna wyłącznie prowadząca gospodarstwo rolne, która dochodzi od upadłego nie tylko roszczeń z tytułu umów o dostarczenie

produktów z własnego gospodarstwa rolnego, lecz także innych roszczeń (np. z tytułu udzielonej upadłemu pożyczki). W takiej sytuacji roszczenie z tytułu pożyczki podlega zaspokojeniu w postępowaniu upadłościowym prowadzonym według przepisów pr. up. i n. w kategorii czwartej, a w postępowaniu upadłościowym według przepisów pr. up. w kategorii drugiej.

5. Zaspokojenie wierzytelności rolnika zabezpieczonych rzeczowo na majątku upadłego

Z uwagi na przyjęty w naszym prawie upadłościowym system podziału środków uzyskanych z likwidacji masy upadłości, według którego obok podziału funduszy masy upadłości osobno dzieli się środki uzyskane ze zbycia składników majątku upadłego obciążonych rzeczowo (tzw. prawo odrębności), należy zwrócić uwagę, że wierzytelności rolników z tytułu umów o dostarczenie upadłemu produktów z własnego gospodarstwa rolnego, mogą także być zaspokajane z sum uzyskanych ze zbycia wchodzących w skład masy upadłości rzeczy i praw obciążonych rzeczowo (art. 336 pr. up. i 336 pr. up. i n.). Możliwości te, biorąc pod uwagę praktykę obrotu produktami rolnymi, są raczej teoretyczne, niemniej jednak wykluczyć ich nie można. Byłoby tak, gdyby wierzytelności rolnika z tytułu dostarczenia produktów upadłemu z prowadzonego przez rolnika gospodarstwa rolnego były zabezpieczone na majątku dłużnika ograniczonymi prawami rzeczowymi, przede wszystkim takimi jak hipoteka, zastaw czy zastaw rejestrowy. Zgodnie z art. 336 pr. up. i 336 pr. up. i n. wierzytelności te podlegałyby zaspokojeniu z sum uzyskanych ze zbycia rzeczy i praw obciążonych rzeczowo, w kolejności przysługującego im pierwszeństwa (art. 345 ust. 2 i 3 pr. up. i art. 345 ust. 2 i 3 pr. up. i n.).

Natomiast w przypadku, gdy zabezpieczone rzeczowo wierzytelności rolnika z tytułu dostarczenia upadłemu produktów z prowadzonego przez rolnika gospodarstwa rolnego nie zostałyby w całości zaspokojone z sum uzyskanych ze zbycia rzeczy lub praw obciążonych rzeczowo, wówczas, jako że wierzytelności te w swym charakterze należą do kategorii wierzytelności osobistych, w części niezaspokojonej, stosownie do art. 340 pr. up. i 340 pr. up. i n. podlegałyby zaspokojeniu w ramach planu podziału funduszy masy upadłości, odpowiednio w kategorii pierwszej, gdy postępowanie upadłościowe prowadzone jest według przepisów pr. up. (art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up.), lub kategorii drugiej, w postępowaniu prowadzonym według przepisów pr. up. i n. (art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n.).

6. Umowy o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa, z których wynikają roszczenia podlegające zaspokojeniu na podstawie art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n., jak i art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up.

Zarówno w art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n., jak i art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up. mowa o wierzytelnościach z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego. Redakcja tych przepisów jest mało precyzyjna. W naszym prawie nie ma bowiem typu umowy „o dostarczenie” czegoś. W szeregu zaś przepisów obowiązek stron określa się terminem „dostarczenie”. Tak jest np. w regulacji umowy dostawy (art. 605 k.c.), umowy kontraktacji (art. 613 k.c.), umowy o roboty budowlane (art. 647 k.c.), umowy darowizny (art. 897 k.c.), umowy dożywocia (art. 908 k.c.), umowy sprzedaży przy regulacji rękojmi za wady (art. 561² k.c.), umowy gwarancji (art. 580§ 1 k.c.), a także przy regulacji obowiązku alimentacyjnego (art. 60 § 1, art. 128, art. 140 § 1 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁹). Z treści cytowanych przepisów wynika, że termin „dostarczenie” używany jest w naszym prawie na określenie sytuacji, w której następuje przeniesienie prawa własności określonej rzeczy.

Uwzględniając zatem cel wprowadzenia do naszego prawa omawianych rozwiązań, zawartych w art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n. oraz 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up. oraz redakcję cytowanych przepisów stwierdzić należy, że dotyczą one roszczeń rolnika należnych mu od upadłego za dostarczenie upadłemu produktów z własnego gospodarstwa rolnego nie tylko na podstawie umowy dostawy (art. 605 i n. k.c.), ale także wszelkich innych umów, na podstawie których produkty osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne są dostarczane upadłemu. Może to więc być także umowa kontraktacji (art. 613 i n. k.c.) czy umowa sprzedaży (art. 535 i n. k.c.), ale także umowa zamiany (art. 603 i n. k.c.). Ważne jednak, aby umowa taka określała, że świadczenie rolnika będącego osobą fizyczną obejmuje przeniesienie na rzecz upadłego własności produktów z prowadzonego przez rolnika gospodarstwa rolnego. Jeżeli natomiast chodzi o świadczenie upadłego należne rolnikowi na podstawie takiej umowy, to w umowie nie musi to być określane jako świadczenie pieniężne, choć w takim wypadku umieszczenie należności rolnika w planie podziału funduszy masy w kategorii pierwszej planu podziału w postępowaniu upadłościowym prowadzonym według przepisów pr. up., a w kategorii drugiej, gdy postępowanie upadłościowe prowadzone jest według przepisów pr. up. i n., nie budzi wątpliwości.

¹⁹ Ustawa z 25.04.1964 – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 682 – dalej k.r. i op.)

Przywilejami określonymi w art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up. i art. 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n., objęte są także należności rolników z tytułu dostarczenia upadłemu produktów z prowadzonego przez nich gospodarstwa rolnego również wtedy, gdy według umowy świadczenie upadłego ma charakter niepieniężny, co może mieć miejsce np. w przypadku umowy zamiany (art. 603 k.c.). Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 91 ust. 2 pr. up. i n. i art. 91 ust. 2 pr. up. świadczenia niepieniężne upadłego z dniem ogłoszenia upadłości zmieniają się na zobowiązania pieniężne i z tym dniem stają się płatne, choćby termin ich wykonania jeszcze nie nastąpił. W takim też zakresie podlegają umieszczeniu w planie podziału funduszy masy upadłości.

7. Pojęcie produktów z własnego gospodarstwa rolnego

W związku z regulacją zawartą w art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up. i 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n. uprzywilejowującą wierzytelności rolnika z tytułu dostarczenia upadłemu produktów z prowadzonego przez rolnika gospodarstwa rolnego wymaga sprecyzowania, co należy rozumieć pod pojęciem „produkty z gospodarstwa rolnego”. Przedmiot produkcji rolnej bowiem ulega zmianie. Obok tradycyjnej produkcji roślinnej i zwierzęcej rolnicy w Polsce uprawiają nowe rośliny i hodują nowe zwierzęta, których nie było w produkcji jeszcze kilkanaście lat temu. Za przykład może służyć hodowla strusi czy danieli. Ani pr. up., ani pr. up. i n. nie precyzuje pojęcia „produktów z własnego gospodarstwa rolnego”, a więc zgodnie z zasadami wykładni prawa należy przyjąć jego znaczenie z języka ogólnego (potocznego). Daje to podstawę do przyjęcia, że „produkty z własnego gospodarstwa rolnego” obejmują wszelkie produkty pochodzące z gospodarstwa rolnego, jeżeli są legalnie produkowane. Pod tym pojęciem mieszczą się nie tylko produkty pochodzące z tradycyjnych upraw zbożowych (żyta, pszenicy, jęczmienia czy owsa), czy okopowych (ziemniaki, buraki) i tradycyjnych hodowli (bydła, trzody chlewnej, drobiu itp.), ale z jakiegokolwiek produkcji roślinnej czy zwierzęcej podejmowanej w gospodarstwie rolnym – nawet jeżeli byłyby to produkty, które do niedawna nie były w Polsce uprawiane czy hodowane.

Mówiąc o „produktach z własnego gospodarstwa rolnego”, o których mowa w art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up. i 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n. należy nadto zwrócić uwagę, że pod tym pojęciem nie można rozumieć tylko finalnego produktu rolnego, gotowego do spożycia czy przetwórstwa. W procesie produkcji rolnej, czy to roślinnej, czy zwierzęcej, można wyodrębnić pewne etapy działań podejmowanych w celu uzyskania produktu finalnego. Jest przy

tym powszechną praktyką, że w wytwarzaniu produktów rolnych na pewnych ich etapach specjalizują się poszczególne gospodarstwa rolne, np. gospodarstwa szkółkarskie, wylęgarnie drobiu albo tuczarnie trzody chlewnej, zajmujące się tuczem nabytych od innych hodowców prosiąt. Taki podział pracy od lat jest powszechnie przyjmowany w produkcji rolnej i sprzyja podnoszeniu jej efektywności. Dla gospodarstw rolnych zajmujących się tylko pewnym etapem produkcji określonych roślin czy zwierząt, produktem ich gospodarstw rolnych są właśnie rośliny czy zwierzęta znajdujące się na pewnym etapie rozwoju. Dlatego roszczenia wynikające z umowy o dostarczenie upadłego produktów rolnych znajdujących się tylko na tym etapie ich rozwoju (pewnym etapie produkcji rolnej), podlegają w postępowaniu upadłościowym zaspokojeniu zgodnie z postanowieniami art. 342 ust. 1 pkt.1 pr. up. i n. oraz art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up.

8. Problem zaspokojenia należności rolników za dostarczenie upadłego produktów przetworzonych

W związku z przyjętymi w art. 342 ust. 1 pkt 2 pr. up. i n. oraz art. 342 ust. 1 pkt. 1 pr. up. rozwiązaniami dotyczącymi uprzywilejowanego zaspokajania w postępowaniu upadłościowym należności rolników za dostarczenie upadłego produktów z własnego gospodarstwa rolnego rodzi się pytanie, czy rozwiązanie to nie obejmuje także roszczeń rolników o dostarczenie upadłego produktów pochodzących z gospodarstwa rolnego rolnika, ale już w jakimś stopniu przetworzonych. Przy czym w naszym systemie prawnym problem ten może być rozważany tylko wtedy, gdy przetworzenia dokonuje rolnik nie prowadzący dodatkowej działalności gospodarczej. Chodzi więc o takie przetworzenie, które nie jest efektem prowadzenia przez rolnika dodatkowej działalności gospodarczej w zakresie przetwórstwa rolnego. W przypadku bowiem, gdyby rolnik dokonywał przetworzenia produktów ze swego gospodarstwa w ramach prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej (obojętnie, czy była to działalność gospodarcza zarejestrowana, czy nie), roszczenia o dostarczenie upadłego przetworzonych w ten sposób produktów w postępowaniu upadłościowym podlegałyby zaspokojeniu według zasad ogólnych przedstawionych wyżej (por. pkt. 4: „Status rolnika prowadzącego dodatkową działalność gospodarczą lub zawodową”).

Pytanie o zaspokojenie należności rolników za dostarczenie upadłego produktów z gospodarstwa rolnego w jakimś stopniu już przetworzonych, może się nasuwać w związku z regulacją zawartą w prawie Unii Europejskiej.

W art. 38 Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰ używa się pojęcia „produkty rolne”, które mieści w sobie występujące w naszym prawie pojęcie „produkty z własnego gospodarstwa rolnego”. Produkty te, zgodnie z cytowanymi postanowieniem art. 38 Traktatu o Unii Europejskiej, obejmuje nie tylko płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, ale także tzw. „produkty pierwszego przetworzenia, które pozostaje w bezpośrednim związku z tymi produktami”. Dla tak rozumianych produktów rolnych ustanawia się zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego w ramach Unii Europejskiej. Prawo Unii Europejskiej nie zawiera jednak ogólnej definicji produktu pierwszego przetworzenia, jego interpretacja przyjęta w orzecznictwie Trybunału Europejskiego jest bardzo szeroka i odbiega znacznie od przyjętego w języku polskim rozumienia terminu „pierwszego przetworzenia”²¹.

Przyjęta regulacja prawa upadłościowego w prawie Unii Europejskiej nie daje jednak podstaw do zrównania w postępowaniu upadłościowym prowadzonym w Polsce należności rolników za dostarczenie upadłemu produktów z własnego gospodarstwa rolnego z należnościami za dostarczenie upadłemu produktów pierwszego przetworzenia. Zgodnie bowiem z art. 7 (2) (i) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/848 z 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego (wersja przekształcona)²², podział środków uzyskanych w upadłości z likwidacji majątku upadłego dokonuje się według prawa państwa wszczęcia postępowania. W przypadku postępowań upadłościowych wszczętych w Polsce do podziału funduszy masy i sum uzyskanych ze zbycia rzeczy i praw obciążonych stosuje się więc przepisy prawa polskiego, a nie prawo unijne. Obowiązujące zaś przepisy prawa polskiego wykluczają możliwość zrównania w postępowaniu upadło-

²⁰ Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2.

²¹ W sprawie HZA Bielfield – Koenig Trybunał stwierdził, że decydujące dla ustalenia, czy jakiś produkt jest produktem rolnym pierwszego stopnia przetworzenia, bezpośrednio związanym z podstawowymi produktami rolnymi, decydujące znaczenie ma ekonomiczny związek pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym, a nie ilość kolejnych etapów przetworstwa. Ponadto Trybunał wskazał, że powinna istnieć wyraźna ekonomiczna współzależność pomiędzy produktem podstawowym a przetworzonym. Produkty przetworzone, których koszty wytworzenia byłyby na tyle znaczne, że w porównaniu z nimi cena produktów podstawowych wydaje się kosztem marginalnym, nie są objęte tą definicją. Kierując się kryteriami ekonomicznymi Trybunał uznał alkohol etylowy poniżej 80%, bez względu na fakt, że po zakończeniu procesu destylacji zostaje on rozcieńczony wodą, nie będącą produktem rolnym. Cyt. za: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna wspólnoty europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, s. 22.

²² Dz.U.E. L. 2015.141.19.

ściowym należności rolników za dostarczenie produktów przetworzonych (nawet jeżeli były to tylko produkty pierwszego przetworzenia) z należnościami za dostarczenie upadłemu produktów nieprzetworzonych. Przede wszystkim dlatego, że cytowane tutaj przepisy art. 342 ust. 1 pkt.1 pr. up. i art. 342 ust. 1 pkt 2 pr. up. i n. ustanawiają w postępowaniu upadłościowym przywileje dla należności rolników za dostarczenie produktów z ich gospodarstwa rolnego. Są to więc wyjątki od przyjętych w naszym prawie zasad zaspokajania wierzytelności w postępowaniu upadłościowym. Wyjątków tych, jak wszystkich wyjątków w prawie, zgodnie z przyjętymi zasadami wykładni, nie można więc interpretować w sposób rozszerzający. Dlatego brak jest podstaw do przyjęcia, by roszczenie wynikające z umowy o dostarczenie przez rolnika upadłemu produktu, który według przyjętych zasad w prawie unijnym byłby uznany za produkt pierwszego przetworzenia, mogło być umieszczone w planie podziału funduszy masy upadłości w kategorii pierwszej, gdy upadłość prowadzona jest według przepisów pr. up., a w kategorii drugiej, gdy postępowanie upadłościowe prowadzone jest według przepisów pr. up. i n.

Te same argumenty przemawiają również za przyjęciem tezy, że pod pojęciem „należności rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego” mieszczą się tylko należności za produkty nieprzetworzone. Przy czym dla wyjaśnienia, co należy rozumieć pod pojęciem produktu nieprzetworzonego, wobec braku ustawowej jego definicji w prawie upadłościowym, należy przyjąć znaczenie przyjęte w polskim języku ogólnym (powszechnym). Produktami nieprzetworzonymi pochodzącym z własnego gospodarstwa rolnego rolnika, których dostarczenie upadłemu uzasadnia zaspokojenie wynikających stąd roszczeń stosownie do art. 342 ust.1 pkt. 1 pr. up. i 342 ust. 1 pkt. 2 pr. up. i n., będą zatem tylko wyhodowane żywe zwierzęta i produkty zwierzęce bez jakiegokolwiek ich przetwarzania (np. jaja, mleko, wełna, miód), a także produkty roślinne zebrane zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Brak jest też podstaw do przyjęcia, by pojęcie produktu nieprzetworzonego w omawianym tutaj zakresie określać stosownie do rozwiązania przyjętego w prawie unijnym dla określenia żywności nieprzetworzonej. Zgodnie z art. 2(1) (n) rozporządzenia (WE) Parlamentu i rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych²³ zdefiniowano je jako środki spożywcze, które nie podlegają przetwarzaniu i obejmują produkty, które zostały rozdzielone, podzielone na części, przecięte, pokrojone, pozbawione kości, rozdrobnione, oskórowane, skruszone, nacięte, wyczyszczone, przycięte, pozbawione łusek, zmielone, schłodzone, zamrożone, głęboko zamrożone lub

²³ Dz. UE L. 2004, poz. 139 ze zm.

rozsmrożone. W ogólnym (powszechnym) języku polskim tak przygotowane produkty byłyby już bowiem produktami w jakimś stopniu przetworzonymi. Dlatego należność rolnika za ich dostarczenie nie podlegałaby zaspokojeniu w planie podziału funduszy masy upadłości w kategorii pierwszej, gdy postępowanie prowadzone jest według przepisów pr. up., a w kategorii drugiej, gdy postępowanie prowadzone jest według pr. up. i n., lecz na zasadzie ogólnej – odpowiednio w drugiej i czwartej kategorii.

SATISFACTION OF FARMERS' CLAIMS IN BANKRUPTCY PROCEEDINGS

S u m m a r y

The article deals with issues concerning the satisfaction of farmers' bankruptcy claims for supplies to insolvent farms in bankruptcy proceedings. Under Polish law, these receivables are satisfied in a privileged manner. In bankruptcy proceedings conducted under insolvency law applicable as of 1 January 2016, they shall be satisfied according to the category of first distribution of mass funds. However, in bankruptcy proceedings conducted in accordance with earlier insolvency law provisions, which are applicable to proceedings initiated before 1 January 2016, they are satisfied in the second category of the distribution plan. The adopted regulation allows us to conclude that this preferential satisfaction of farmers' debts concerns only the payments of farmers who are natural persons and only for the delivery of raw, unprocessed produce to an agricultural holding in bankruptcy. Whereas the size of the farm and the object of agricultural production are of no relevance.

LA SODDISFAZIONE DEI CREDITI DOVUTI AGLI AGRICOLTORI NEI PROCEDIMENTI FALLIMENTARI

R i a s s u n t o

L'articolo riguarda i problemi relativi alla soddisfazione dei creditori agricoli nei procedimenti fallimentari per i crediti risultanti da forniture di prodotti provenienti dalle loro aziende agricole assunte a vantaggio del soggetto fallito. Nella legislazione polacca i crediti in questione vengono soddisfatti in modo privilegiato. Nei procedimenti fallimentari condotti ai sensi della legge fallimentare in vigore dal 1° gennaio 2016, essi appartengono alla prima categoria di crediti. Invece nei procedimenti fallimentari condotti secondo le precedenti disposizioni della legge fallimentare, che si applicano ai procedimenti avviati prima del 1° gennaio 2016, essi fanno parte della seconda categoria di crediti. La regolamentazione adottata consente di affermare che questo trattamento privilegiato riguarda soltanto i crediti dovuti ad agricoltori quali persone fisiche, i quali risultano solo da forniture di prodotti non trasformati (crudi) provenienti dalle loro aziende agricole, assunte a vantaggio del soggetto fallito. Le dimensioni dell'azienda agricola e il tipo di attività di produzione non assumono importanza.

JERZY BIELUK

Opodatkowanie przetwarzania produktów roślinnych i zwierzęcych przez rolnika

1. Zagadnienia wstępne

Podatek dochodowy od osób fizycznych¹ ma bardzo szeroki zakres. Obejmuje wszelkie dochody osób fizycznych poza zwolnionymi przez ustawodawcę. Wyjątkami od zasady powszechności opodatkowania są między innymi dochody z rolnictwa, z tytułu spadków i darowizn oraz z czynności niemogących być przedmiotem skutecznej prawnie umowy². Podstawa opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych określona jest podobnie. Stanowi ją dochód rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztem ich uzyskania.

Pojęcie „działalności rolniczej” występuje w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych. Obie regulacje wyłączają spod opodatkowania działalność rolniczą i obie, choć w różny sposób, wprowadzają opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej³. Opodatkowanie rolników indywidualnych różni się jednak od opodatkowania działalności rolniczej osób prawnych. W tym zakresie zaszły dwie poważne zmiany – od 1 stycznia 2016 roku⁴ wprowadzono zwolnienie niektórych przychodów rol-

¹ Wprowadzony ustawą z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.), dalej: u.p.d.o.f.

² Art. 2 u.p.d.o.f. Podobnie szeroko określony jest przedmiot podatku dochodowego od osób prawnych, wprowadzonego ustawą z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.), jednak ze względu na obraną problematykę publikacja koncentruje się na podatku dochodowym od osób fizycznych.

³ Szerzej: J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 125-185.

⁴ Ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 699 ze zm.).

ników indywidualnych związanych ze sprzedażą własnych, również przetworzonych produktów, od 1 stycznia 2017 r. ustawą z 16 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników⁵, dokonano w tym zakresie kolejnych zmian, wprowadzając m. in. pojęcie rolniczego handlu detalicznego⁶. Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie zmian w opodatkowaniu podatkiem dochodowym obejmującym rolników indywidualnych.

2. Wyłączenie spod opodatkowania działalności rolniczej

Od momentu wprowadzenia podatków dochodowych do systemu podatkowego w Polsce z ich zakresu wyłączone są dochody z rolnictwa⁷. Zgodnie z art. 2 ust. 1 obu ustaw podatkowych do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, nie stosuje się przepisów tychże ustaw.

Obie ustawy zawierają też identyczną definicję działalności rolniczej. Jest ona określona jako działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej:

- 1) miesiąc – w przypadku roślin;
 - 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek;
 - 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego;
 - 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt
- licząc od dnia nabycia⁸.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1961.

⁶ Art. 20 ust. 1c pkt 2 i art. 21 ust. 1 pkt 71a u.p.d.o.f.

⁷ Regulacja ta jest niezmienną od wejścia w życie obu ustaw o podatku dochodowym.

⁸ Art. 2 ust. 2 u.p.d.o.f. i podobnie art. 2 ust. 2 u.p.d.o.p.

Zaliczenie określonego rodzaju działalności do działalności rolniczej ma ogromne znaczenie ze względu na możliwość występowania obciążeń podatkowych. W związku z tym bardzo ważne jest, aby powyższa definicja była precyzyjna i ściśle, nie pozostawiając pola do interpretacji, określała przedmiot wyłączenia z opodatkowania. Definicja ta powinna też, z punktu widzenia celu regulacji – wyłączenia działalności rolniczej z opodatkowania – właściwie określać rodzaje aktywności człowieka, które do takiej działalności możemy zaliczyć. Innymi słowy, granica między działalnością opodatkowaną i nieopodatkowaną winna być wyznaczona w sposób bardzo dokładny. Określenie to ma również ogromne znaczenie przy analizie rodzajów działalności zwolnionej z opodatkowania i działalności rolniczej uznanej za szczególną przez ustawodawcę i opodatkowaną jako działy specjalne produkcji rolnej, jak również przy określeniu granic działalności rolniczej w kontekście przetwórstwa i handlu.

Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹ posługuje się inną definicją działalności rolniczej. Zgodnie z art. 3 tej ustawy, jej przepisów nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego. Od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje też nowe wyłączenie w postaci działalności rolników w zakresie sprzedaży produktów przetworzonych, o której mowa w art. 20 ust. 1c u.p.d.o.f. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej odwołuje się więc wprost do rozwiązań dotyczących opodatkowania działalności rolniczej.

Definicja zawarta w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej jest znacznie mniej precyzyjna od tej zawartej w u.p.d.o.f., jej znaczenie jest istotne przede wszystkim w kontekście wyłączenia rolników z obowiązków

⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.), dalej: u.s.d.g. Szerzej o pojęciu działalności rolniczej w kontekście działalności gospodarczej zob. m. in. E. Wiczorek, *Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Lex 2007; M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 195-196; R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3, s. 111 i n.; M. Sieradzka, *Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Lex 2012.

związanych z rejestracją i prowadzeniem działalności gospodarczej, jednak jej zakres nie wpływa na objęcie obowiązkiem podatkowym. W tym zakresie decydują ustawy o podatkach dochodowych. Oddzielną kwestią jest pewien chaos definicyjny związany z pojęciem działalności rolniczej¹⁰.

3. Rozszerzenie wyłączeń od 1 stycznia 2016 r.

Sprzedaż produktów rolnych przez rolników w stanie nieprzetworzonym nie podlega opodatkowaniu. Jest to działalność rolnicza wyłączona spod regulacji u.p.d.o.f. Natomiast sprzedaż przetworzonych płodów rolnych powodowała przed 1 stycznia 2016 r. objęcie rolnika obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku dochodowego. Tak więc sprzedaż produktów wytworzonych przez rolnika z surowców powstałych w jego gospodarstwie rolnym, np. masła, dżemów, serów, pieczywa, wędlin itd., była opodatkowana tak, jak działalność gospodarcza. Od 1 stycznia 2016 r. działalność taką wyłączono spod działania u.s.d.g. oraz wyłączono z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych¹¹. Zgodnie z dodanymi do art. 20 u.p.d.o.f. ust. 1c-1f, przychody ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu oraz mąki wytworzonej ze zboża pochodzącego z własnej uprawy, są uznawane za przychody z innych źródeł i nie stanowią przychodów z działalności gospodarczej¹². Regulacja ta została zmieniona od 1 stycznia 2017 r. ustawą z 16 listopada 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników. Zmodyfikowano warunki, jakie winny być spełnione, aby przychody z określonych rodzajów działalności przetwórczej mogły być zaliczone do przychodów z innych źródeł. Nie jest już niezbędny wymóg pochodzenia produktów wyłącznie z własnej uprawy, hodowli lub chowu. Wyraźnie też wymieniono produkty uznawane za takie, które są objęte analizowanym rozwiązaniem. Obok mąki ujęto też kaszę, płatki, otręby, oleje i soki wytworzone z surowców pochodzących z własnej uprawy (art. 20 ust. 1d u.p.d.o.f.).

Zgodnie z art. 20 ust. 1c u.p.d.o.f. opodatkowane są jako przychody z innych źródeł (zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 9 u.p.d.o.f.), przychody ze sprzedaży

¹⁰ Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008, s. 194 i n.; również B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 89 i n.

¹¹ Jednocześnie wyłączono taką działalność z obowiązku podlegania rygorom u.s.d.g.

¹² Zob. J. Marciniuk (red.), *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Legalis 2017, Komentarz do art. 20.

przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych, z wyjątkiem przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli:

- 1) sprzedaż nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub na rzecz osób fizycznych na potrzeby prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej;
- 2) przetwarzanie produktów roślinnych i zwierzęcych i ich sprzedaż nie odbywa się przy zatrudnieniu osób na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze, z wyłączeniem uboju zwierząt rzeźnych i obróbki poubojowej tych zwierząt, w tym również rozbioru, podziału i klasyfikacji mięsa, przemiału zbóż, wytlóczenia oleju lub soku oraz sprzedaży podczas wystaw, festynów, targów przez rolnika prowadzącego działalność w ramach rolniczego handlu detalicznego;
- 3) sprzedaż odbywa się wyłącznie w miejscach:
 - a) w których produkty te zostały wytworzone lub
 - b) przeznaczonych do prowadzenia handlu;
- 4) jest prowadzona ewidencja sprzedaży, o której mowa w ust. 1e u.p.d.o.f., czyli prowadzona odrębnie za każdy rok podatkowy ewidencja sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych zawierająca co najmniej: numer kolejnego wpisu, datę uzyskania przychodu, kwotę przychodu, przychód narastająco od początku roku oraz ilość i rodzaj przetworzonych produktów. Dzielne przychody winny być ewidencjonowane w dniu sprzedaży. Ewidencję sprzedaży należy posiadać w miejscu sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych;
- 5) ilość produktów roślinnych lub zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu, użytych do produkcji danego produktu stanowi co najmniej 50% tego produktu, z wyłączeniem wody.

Działalność tak określona nie podlega zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 71a u.p.d.o.f. opodatkowaniu podatkiem pod warunkiem, iż przychód nie przekracza kwoty 20.000 zł rocznie. W zakresie przychodów zwolnionych nie ma również konieczności prowadzenia ewidencji przychodów¹³. Powyżej

¹³ Art. 15 ust. 3 i 3a ustawy z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2180 ze zm.).

20.000 zł natomiast sprzedaż taka jest opodatkowana niewielkim (2%)¹⁴ ryczałtem¹⁵.

Zgodnie z art. 20 ust. 1ea u.p.d.o.f. w ramach rolniczego handlu detalicznego dopuszcza się sprzedaż na rzecz podmiotów, o których mowa w ust. 1c pkt 1 tego artykułu, do wysokości ilości żywności określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 44a ust. 3 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁶, tj. w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 grudnia 2016 r. w sprawie maksymalnej ilości żywności zbywanej w ramach rolniczego handlu detalicznego oraz zakresu i sposobu jej dokumentowania¹⁷. Rozporządzenie to dopuszcza określone ilości żywności zbywanej w ramach handlu detalicznego, odrębnie dla surowców pochodzenia niezwierzęcego, żywności pochodzenia niezwierzęcego innej niż surowce oraz żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego, surowców pochodzenia zwierzęcego oraz produktów pochodzenia zwierzęcego innych niż surowce. Przykładowo dopuszczalne rocznie jest zbywanie maksymalnie 1400 kg produktów mięsnych, 148 200 sztuk jaj, 25 ton jabłek itd.

Zwolnienie z podatku dochodowego jest pomocą *de minimis* i ma do niej zastosowanie rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*¹⁸. Pomoc publiczna jest to zgodnie z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹ z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów i jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Wyłączenia z opodatkowania przychodów osiąganych przez rolników indywidualnych z tytułu sprzedaży przetworzonych przez siebie produktów bez wątpienia stanowi uprzywilejowanie tych podmiotów na rynku, jednak w proponowanym kształcie jest zgodne z prawem unijnym.

¹⁴ Art. 12 ust. 2 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym.

¹⁵ Uzasadnienie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia sprzedaży żywności przez rolników (druk sejmowy nr 935, <http://sejm.gov.pl>) założono, iż jeżeli 10 tys. gospodarstw rolnych sprzeda produkty rolne w kwocie 20 tys. zł każde, to wpływy do budżetu państwa zmaleją o 4 mln zł rocznie (s. 7).

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 594 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 2159.

¹⁸ Dz.Urz. UE 2013 L 352, s. 1.

¹⁹ Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2 ze zm.

4. Uzasadnienie zmiany regulacji

Regulacja obowiązująca do 1 stycznia 2016 r. oprócz zmian związanych z wyłączeniem z opodatkowania określonych rodzajów aktywności rolników, również taką działalność wyłącza spod rygorów u.s.d.g. Powiązanie u.s.d.g. z u.p.d.o.f. ma na celu między innymi ujednolicenie pojęć. Należy pozytywnie ocenić tego rodzaju zabieg, gdyż zmniejsza możliwości różnych interpretacji tych samych stanów faktycznych²⁰. Takie rozwiązanie powoduje, iż działalność nieopodatkowana podatkiem dochodowym od osób fizycznych jest jednocześnie działalnością nieobjętą rygorami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej, przewidzianymi w u.s.d.g.

Rozwiązanie prawne funkcjonujące przed 1 stycznia 2016 r. powodowało, iż powszechnie spotykana działalność rolników przerabiających własne produkty i sprzedających je konsumentom, była niezgodna z obowiązującym porządkiem prawnym. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw²¹: „projekt ustawy ma na celu umożliwienie rolnikom nieopodatkowanej i odformalizowanej produkcji i sprzedaży przetworzonych produktów rolnych (np. pieczywo, wędliny, dżemy, kompoty, sery) w niewielkim zakresie”.

W uzasadnieniu projektu ustawy trafnie naświetlono aktualną sytuację:

W obowiązującym stanie prawnym rolnicy mogą wytwarzać, a następnie sprzedawać, bez konieczności rejestrowania działalności gospodarczej i płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych, jedynie nieprzetworzone produkty roślinne i zwierzęce. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają potrzeb obrotu. Co za tym idzie sprzedaż przetworzonej żywności odbywa się obecnie poza legalnym obrotem, w tzw. szarej strefie. Z jednej strony występuje popyt na żywność produkowaną w tradycyjny sposób, z drugiej strony, rolnicy odpowiadają na ten popyt, sprzedając wytworzone przez siebie produkty. Skala tej produkcji jest na tyle niewielka, że rolnicy nie decydują się na wyjście z „szarej strefy” w obawie przed podatkiem dochodowym, którego zapłacenie czyniłoby ich działalność nieopłacalną. Innym czynnikiem zniechęcającym rolników jest formalizm procedur administracyjnych i podatkowych związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa. W efekcie zachowania niezgodne z prawem są stosunkowo powszechne i spotykają się z akceptacją społeczną. Rolą prawodawcy powinno być tworzenie prawa, które uwzględni istniejące stosunki społeczne. Dlatego należy prawnie usankcjonować działalność rolników²².

²⁰ We wcześniejszej wersji projektu proponowano dodanie do art. 3 u.s.d.g. ustępu 2 w brzmieniu: „przepisów ustawy nie stosuje się do działalności rolników w zakresie sprzedaży konsumentom przetworzonych osobiście lub przez domowników rolnika, w sposób inny niż przemysłowy, produktów roślinnych lub zwierzęcych, wytworzonych w jego gospodarstwie”.

²¹ Druk sejmowy nr 1640, VII kadencja, <http://sejm.gov.pl>, s. 1.

²² Ibidem.

Sprzedaż przetworzonych produktów jest jednak znacznie ograniczona. Najszerze jest ograniczenie wyłączenia z opodatkowania podatkiem dochodowym sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych uzyskanych w ramach prowadzonych działów specjalnych produkcji rolnej oraz produktów opodatkowanych podatkiem akcyzowym na podstawie odrębnych przepisów.

Tak więc w przypadku, gdy rolnik prowadzi działy specjalne produkcji rolnej, przetworzenie produktów uzyskanych w ramach takiej działalności będzie opodatkowane podatkiem dochodowym bez ograniczeń. Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.p.d.o.f. działami specjalnymi produkcji rolnej są: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „in vitro”, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym. W myśl art. 3a ust. 3a u.p.d.o.f. nie stanowią działów specjalnych produkcji rolnej uprawy, hodowla i chów zwierząt w rozmiarach nieprzekraczających wielkości określonych w załączniku nr 2 do tej ustawy, który określa ściśle zakres działalności, którego przekroczenie powoduje obowiązek podatkowy. Przepis art. 24 ust. 7 u.p.d.o.f. przewiduje, że Minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, poczynając od roku podatkowego 2002, ogłasza w drodze rozporządzenia normy szacunkowe, o których mowa w ust. 4, zmieniając je corocznie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarowej produkcji rolniczej, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”²³.

W przypadku niespełnienia chociażby jednego z powyższych warunków przychody uzyskiwane ze sprzedaży produktów powstających po przetworzeniu surowców otrzymywanych w działalności rolniczej będą traktowane jako przychody z działalności gospodarczej, ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z ustaw o podatkach dochodowych i u.s.d.g.

Oferta sprzedaży przetworzonych produktów z założenia ma być kierowana do konsumentów. Wyłączona ze zwolnienia jest sprzedaż na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych w każdej sytuacji. Natomiast

²³ Aktualnie kwestie te reguluje Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 7 grudnia 2016 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej (Dz.U. z 2016 r. poz. 2058).

sprzedaż na rzecz osób fizycznych podlega wyłączeniu z opodatkowania wtedy, gdy nie jest dokonywana na potrzeby prowadzonej przez nich działalności gospodarczej²⁴. Dodatkowo przetwarzanie musi być dokonywane osobiście lub przez domowników rolnika, co wyłącza zatrudnianie pracowników na jakiegokolwiek podstawie, z wyłączeniem uboju zwierząt rzeźnych i obróbki poubojowej tych zwierząt, w tym również rozbioru, podziału i klasyfikacji mięsa, przemiału zbóż, wytłoczenia oleju lub soku oraz sprzedaży podczas wystaw, festynów, targów przez rolnika prowadzącego działalność w ramach rolniczego handlu detalicznego²⁵. Dopuszczalne jest wyłącznie przetwarzanie w sposób inny niż przemysłowy – co wyłącza stosowanie linii produkcyjnych i technologii charakterystycznych dla produkcji na dużą skalę²⁶. Wreszcie produkcja ma być dokonywana z co najmniej 50% własnych surowców, co wyklucza możliwość skupowania przez rolnika produktów w celu ich przetworzenia, bez wymaganego udziału surowców wytworzonych przez siebie²⁷.

5. Miejsce sprzedaży przetworzonych produktów

W myśl art. 20 ust. 1c pkt 3 u.p.d.o.f. sprzedaż może odbywać się wyłącznie w miejscach, w których produkty te zostały wytworzone lub przeznaczone do prowadzenia handlu. Regulację należy ocenić w pełni pozytywnie. Dotychczas sprzedaż był dopuszczalna w miejscu, w których produkty te zostały wytworzone oraz na targowiskach, przez które rozumie się wszelkie miejsca przeznaczone do prowadzenia handlu, z wyjątkiem sprzedaży dokonywanej w budynkach lub w ich częściach²⁸. Zmiana usankcjonowała powszechną praktykę sprzedaży produktów przetworzonych w miejscach handlowych, przy czym obejmuje aktualnie nie tylko targi, rynki, kiermasze itd., ale także budynki przeznaczone do handlu.

Na skutek regulacji najprawdopodobniej rolnicy poszerzą działalność w zakresie przetwórstwa z wytworzonych przez siebie surowców, w szczególności w zakresie produkcji pieczywa, wędlin, serów, soków, dżemów itd. Stosunkowo nieduże obciążenia formalne związane z działalnością w tym zakresie (np. prowadzenie ewidencji sprzedaży) może zachęcić rolników do-

²⁴ Art. 20 ust. 1c pkt 1 u.p.d.o.f.

²⁵ Art. 20 ust. 1c pkt 2 u.p.d.o.f.

²⁶ Art. 20 ust. 1c u.p.d.o.f.

²⁷ Art. 20 ust. 1c pkt 5 u.p.d.o.f.

²⁸ Art. 20 ust. 1c pkt 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu nadanym ustawą z 16 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 251).

tychczas nieprowadzących działalności przetwórczej w obawie przed uznaniem tej działalności za działalność gospodarczą i związanym z tym obowiązkiem spełnienia licznych wymogów przewidzianych prawem.

Podkreślić należy, iż niepodleganie przepisom u.s.d.g. nie zwalnia rolnika z przestrzegania przepisów innych ustaw. W związku z przetwarzaniem produktów roślinnych i zwierzęcych oraz sprzedażą wytworzonych produktów konsumentom rolnik będzie obowiązany przestrzegać przepisy o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁹. Dodatkowo rolnicy będą obowiązani przestrzegać przepisów ustawy z 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta³⁰, skoro w relacji z konsumentem występują jako podmiot będący przedsiębiorcą.

Brak jest adekwatnej regulacji w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, a zatem osoby prawne zajmujące się działalnością rolniczą i przetwarzaniem własnych produktów są objęte w pełnym zakresie podatkiem dochodowym z tego tytułu, jak z innej działalności gospodarczej.

6. Uwagi końcowe

W pełni pozytywnie ocenić należy zmianę w zasadach opodatkowania i prowadzenia działalności gospodarczej dotyczących małego przetwórstwa w rolnictwie. Zmiany w opodatkowaniu działalności wytwórczej w rolnictwie w dużej części likwidują problem szarej strefy w sprzedaży przez rolników produktów przetworzonych lub wytworzonych w ich gospodarstwach. Ostatnia nowelizacja u.p.d.o.f. obowiązująca od 1 stycznia 2017 r., pozwala m.in. na uelastycznienie w zakresie możliwości zatrudnienia pracowników do przetwórstwa w określonym zakresie czy też rozszerzenie miejsc, w których może być prowadzona sprzedaż towarów, co wpływa na zwiększenie możliwości zastosowania omawianego wyłączenia spod opodatkowania. Działalność taka, jak kiszenie kapusty czy robienie serów, dżemów itp. winna być traktowana tak, jak inna działalność rolnicza, a nie odrębna w stosunku do niej działalność gospodarcza. I dobrze, że połączono zniesienie ograniczeń administracyjnych w tym zakresie ze zwolnieniem podatkowym. Co do precyzji obecnych rozwiązań, to czas pokaże, czy nie będą one wykorzystywane do prób włączenia w zwolnienie przetwórstwa przemysłowego.

Na marginesie należy podkreślić, iż pojęcie działalności rolniczej w różnych wersjach pojawia się w szeregu regulacji prawnych. Różni je zakres,

²⁹ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 149.

³⁰ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 683.

sposób definiowania, użyte sformułowania. Jednak, jak się wydaje, często te różnice wynikają nie ze świadomej decyzji ustawodawcy, ale z tradycyjnych sformułowań używanych w danym akcie prawnym, które nie są przedmiotem głębszej refleksji. Podobnie jest z pojęciem działalności wytwórczej w rolnictwie, używanym w u.s.d.g. Docelowo wskazane byłoby wypracowanie jednolitej definicji działalności rolniczej wspólnej dla regulacji administracyjnych, cywilnoprawnych i podatkowych, z ewentualnym doprecyzowaniem do potrzeb danego aktu prawnego.

TAXATION OF THE PROCESSING OF PLANT AND ANIMAL PRODUCTS

S u m m a r y

The recent changes in the taxation of agricultural activities in Poland have excluded small-scale agricultural processing activities from personal income tax. Consequently, a farmer who produces his own cheese, jams, or sauerkraut and sells his products to consumers is not taxed. These changes have largely eliminated the black market activity of selling processed goods produced on individual farms. The new regulation is to be evaluated positively, as the production activity carried out using own resources and work, and in a large part from the produce grown on the farm, should be treated as an agricultural rather than economic activity.

LA TASSAZIONE SULLA TRASFORMAZIONE DI PRODOTTI VEGETALI E ANIMALI SVOLTA DA PARTE DELL'AGRICOLTORE

R i a s s u n t o

Dopo i recenti cambiamenti introdotti nell'ambito della tassazione nel campo dell'attività agricola in Polonia, l'attività di trasformazione di dimensioni limitate è stata esclusa dall'ambito di applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Un agricoltore che produce formaggio, marmellate, crauti a base di prodotti propri non è soggetto alla tassazione in oggetto. I cambiamenti in esame eliminano in gran parte il problema dell'economia sommersa nell'ambito della vendita, effettuata da parte degli agricoltori, di prodotti trasformati nelle loro aziende. La nuova regolamentazione dovrebbe essere valutata positivamente in quanto l'attività di trasformazione svolta con risorse proprie, in gran parte da prodotti provenienti dall'azienda agricola, dovrebbe essere considerata un'attività agricola e non un'attività commerciale.

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie roszczeń pracowniczych

1. Wprowadzenie

Na mocy art. 45 ustawy z 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹ z dniem 31 sierpnia 2017 r. zniesiono Agencję Rynku Rolnego i Agencję Nieruchomości Rolnych², a z dniem 1 września 2017 r. utworzono w ich miejsce Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa³. W myśl kolejnego artykułu powołanej ustawy KOWR z dniem 1 września 2017 r. *ex lege* wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionej ANR (art. 46 ust. 1). Sukcesja powyższa nastąpiła w odniesieniu do mienia, wierzytelności i zobowiązań, umów oraz porozumień, których stroną była ANR, jak również przejęcia przez KOWR praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym wynikających z art. 5 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴ oraz decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych. Ponadto, zgodnie z treścią art. 47 ust. 1 p.w.u.KOWR organy KOWR stały się podmiotem prowadzącym postępowania wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy niezakończone decyzją ostateczną oraz inne postępowania prowadzone na podstawie ustaw szczególnych przez organy ANR. Dodatkowo art. 47 ust. 2 p.w.u.KOWR stanowi, iż „w sprawach sądowych, sądowno-administracyjnych, administracyjnych lub egzekucyjnych, w których stroną lub uczestnikiem są organy ANR lub Agencja Rynku Rolnego, lub organy ARR, stroną

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 624 ze zm., zwana dalej: „p.w.u.KOWR”.

² Zwana dalej: „ANR” lub „Agencja”.

³ Zwany dalej: „KOWR”.

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1491 ze zm.

lub uczestnikiem stają się, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosownie do swojej właściwości Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa lub organy KOWR albo Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa lub organy ARiMR”. Zgodnie z definicją zawartą w ustępie 1 omawianego artykułu, za organy ANR należy uważać również samą Agencję Nieruchomości Rolnych.

Jeśli chodzi o charakter prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, stwierdzić należy, iż został on ukształtowany na podobieństwo znoszonych państwowych agencji rolnych. Jest on państwową osobą prawną o statusie agencji wykonawczej, o której mowa w art. 18 i nast. ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.⁵ Przejął w całości zadania ANR oraz część zadań Agencji Rynku Rolnego.⁶ Zadania KOWR związane z przejętym majątkiem, tj. w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa określone w art. 9 ust. 2 ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa⁷, są powieleniem zadań, które wykonywała w tym zakresie w odniesieniu do tego mienia ANR i które normował uchylony przez art. 8 pkt 5 p.w.u.KOWR art. 6 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Tworzenie nowej jednostki organizacyjnej administracji rolnej stało się dla ustawodawcy okazją do redukcji zasobów kadrowych, zatrudnionych dotychczas w ANR i Agencji Rynku Rolnego. Z tych względów wprowadzono przepisy, określane jako regulacja szczegółowa, pozwalające na arbitralny, pozbawiony jednoznacznych kryteriów, dobór pracowników znoszonych agencji, którzy kontynuują zatrudnienie w KOWR. Zgodnie z art. 51 ustawy pełnomocnik ds. utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, powołany zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁸, w terminie do 31 maja 2017 r. składał dotychczasowym pracownikom agencji propozycje zatrudnienia w nowo tworzonej KOWR, w których warunki pracy i płacy mogły odbiegać od obowiązujących na podstawie zawartych umów. W przypadku niezłożenia pracownikowi agencji propozycji zatrudnienia w KOWR, jak również w razie wyraźnej lub dorozumianej odmowy przyjęcia zaproponowanych warunków, art. 51 ust. 7 p.w.u.KOWR przewidywał skutek wygaśnięcia stosun-

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

⁶ Szerzej o statusie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zob.: M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 4, s. 11-18.

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 623.

⁸ Zarządzenie nr 10 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 marca 2017 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz.Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi, poz. 3).

ku pracy z dniem 31 sierpnia 2017 r. Natomiast pracownicy, którzy otrzymali i przyjęli propozycję zatrudnienia w KOWR, stali się z mocy prawa z dniem 1 września 2017 r. pracownikami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (art. 51 ust. 6 p.w.u.KOWR).

Należy przy tym zwrócić uwagę, że omawiana szczególna regulacja ustawowa, określająca status pracowników znoszonej Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 51 ust. 6 i 7 p.w.u.KOWR) jest regulacją fragmentaryczną – nie odnosi się m.in. do pracowników, z którymi agencja nawiązała stosunek pracy po 31 maja 2017 roku⁹, ani pracowników, których stosunek pracy został po 31 maja 2017 roku restytuowany na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, jak również do osób, które w okresie od wejścia w życie art. 45, art. 46, art. 49-51 p.w.u.KOWR (24 marca 2017 r.) do dnia zniesienia ANR (31 sierpnia 2017 r.) nie pozostawały z ANR w stosunku pracy, prowadząc proces sądowy z roszczeniem o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach.

2. „Zniesienie” a „likwidacja”

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż Agencja Nieruchomości Rolnych została zniesiona, a nie zlikwidowana. Z założenia o racjonalności prawodawcy i z wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady przyzwoitej legislacji wynika, że w obrębie danej gałęzi prawa różnokształtnym zwrotom nie należy przypisywać tego samego znaczenia (zakaz wykładni synonimicznej). Nie można zatem nadawać tego samego znaczenia użytemu w art. 41¹ Kodeksu pracy pojęciu „likwidacja” oraz użytemu w art. 45 ust. 1 p.w.u.KOWR pojęciu „zniesienie”. Na uwagę zasługuje fakt, że w toku rządowych prac legislacyjnych nad projektem ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich (której nazwę zmieniono następnie na Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), w ramach uzgodnień międzyresortowych projektu nr UD 113 („Wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów” – Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów), zrezygnowano z „likwidacji” Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego na rzecz konstrukcji „zniesienia” tych agencji. W piśmie szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 września 2016 r.¹⁰ szef KPRM wskazuje na s. 4:

⁹ Ostateczny termin składania propozycji kontynuacji zatrudnienia w KOWR, o którym mowa w art. 51 ust. 3 p.w.u.KOWR.

¹⁰ Opublikowane: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289055/12374567/12374570/dokument246671.pdf>. Znak: DP.10.122.2016.RG.

Przyjęty w ustawie model likwidacji w oparciu o konstrukcję następstwa prawnego, nie jest spotykany w praktyce związanej z przekształceniami osób prawnych jakimi jest Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych. Należy wskazać, że zastosowanie „sukcesji uniwersalnej” jako następstwa uprzedniej likwidacji ww. Agencji rodzi wątpliwości w aspekcie ciągłości istniejących zdarzeń prawnych.

Natomiast Minister Finansów w piśmie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 września 2016 r.¹¹, zajął następujące stanowisko:

(...) w celu sprawnego przeprowadzenia zakładanych w projekcie zmian – z punktu widzenia zasad rachunkowości i sprawozdawczości finansowej (zamykanie ksiąg rachunkowych i sporządzanie sprawozdań finansowych) jednostek, których dotyczy projekt – nie znajduje zastosowania, w ocenie Ministra Finansów, tryb likwidacji ARR i ANR. Likwidacja jednostki polega bowiem na upłynnieniu jej majątku, uregulowaniu zobowiązań oraz ściągnięciu należności.

Minister Finansów w tym samym piśmie postanowił poddać pod rozważę wprowadzenie konstrukcji prawnej polegającej na zniesieniu, a nie zlikwidowaniu, Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych, co ostatecznie zostało zaaprobowane przez Radę Ministrów jako podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą.

Skoro zatem „likwidacja” i „zniesienie” stanowią odrębne kategorie prawne, nie można odnoszącego się do roszczeń pracowniczych wyjątku wynikającego np. z art. 41¹ w zw. z art. 45 § 2 Kodeksu pracy, dotyczącego okoliczności likwidacji pracodawcy, interpretować rozszerzająco i stosować do stanu faktycznego, w którym doszło do zniesienia osoby prawnej i przejścia jej zadań, majątku i większości pracowników przez inną jednostkę organizacyjną, nieposiadającą wcześniej zasobów kadrowych.

3. Problem sukcesji w zakresie prawa pracy

Skoro na skutek zniesienia ANR KOWR przejął poza mieniem i większością pracowników również dotychczasowe zadania tej agencji, postawić należy pytanie, czy ziszczyły się przesłanki zastosowania wobec wszystkich pracowników zniesionej ANR art. 23¹ Kodeksu pracy (przejście zakładu pracy na nowego pracodawcę), w związku z bezpośrednio stosowalnymi postanowieniami dyrektywy Rady 2001/23/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zbliża-

¹¹ Opublikowane: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12289055/12374567/12374570/dokument246674.pdf>. Znak: PG6.021.182.2016, s. 5.

nia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów?¹² Jako że dyrektywa ta dotyczy przejmowania „jednostek gospodarczych”, prowadzących działalność gospodarczą, a nadto wyłącza z zakresu swej regulacji sytuację reorganizacji organów administracji publicznej, odpowiedź na to pytanie zależy od ustalenia statusu prawnego zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych, a w szczególności od oceny, czy ANR miała charakter jednostki gospodarczej w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. b dyrektywy oraz czy była organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. W tym celu należy przywołać ustalenia nauki prawa rolnego oraz dorobek orzeczniczy Sądu Najwyższego, definiujące charakter prawny wybranych elementów polskiej administracji rolnej i skonfrontować je z poglądami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z zakresu stosowania przepisów prawa wtórnego, chroniących uprawnienia pracowników podobnych instytucji.

Zagadnienie to staje się szczególnie istotne chociażby w związku z ogromną liczbą spraw z powództwa byłych pracowników ANR¹³, zawisłych w sądach na terenie całego kraju, których prawidłowe rozstrzygnięcie wymaga pogłębionej analizy specyficznego statusu państwowych agencji rolnych oraz dostrzeżenia konsekwencji europeizacji polskiego prawa.

W powództwach podnosi się również, że analizowane przepisy p.w.u.KOWR naruszają art. 2, art. 24, art. 30 i art. 60 Konstytucji RP.

4. Aspekty konstytucyjne

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego¹⁴ wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie

¹² Dz.Urz. L 082 z 22.03.2001 P. 0016 – 0020, zwana dalej: „Dyrektywa 2001/23/WE”.

¹³ W samym tylko Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie odwołania złożyło kilkudziesięciu byłych pracowników ANR, których sprawom, w wielu przypadkach połączonym do wspólnego rozpoznania, nadano sygn. akt: VIII P 932/17, VIII P 937/17, VIII P 938/17, VIII P 940/17, VIII P 942/17, VIII P 944/17, VIII P 945/17, VIII P 952/17, VIII P 957/17.

¹⁴ Zwany dalej: „TK”.

podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”¹⁵. Z kolei w wyroku z 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00) Trybunał stwierdził, że „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o jej postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”.

Omówiona powyżej zasada pozostaje w ścisłym związku z zasadą ochrony pracy, wynikającą z art. 24 Konstytucji¹⁶. Jak przyjmuje się w orzecznictwie TK, „z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy”¹⁷. W świetle powyższego przepisu „na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako «słabszej» strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców”¹⁸. Należy dodatkowo podkreślić, że osoby objęte omawianymi przepisami były pracownikami państwowymi. W sytuacji gdy państwo występuje – z jednej strony – jako pracodawca oraz – z drugiej strony – jako ustawodawca staje się w ten sposób szczególnie „silną”, w porównaniu z innymi pracodawcami, stroną stosunku pracy w relacji do pracownika. Zasada zaufania obywatela do pań-

¹⁵ Wyrok TK z 07.02.2001, sygn. akt K 27/00.

¹⁶ „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”.

¹⁷ Wyrok TK z 04.10.2005, sygn. akt K 36/03.

¹⁸ Wyrok TK z 18.10.2005, sygn. akt SK 48/03.

stwa oraz zasada ochrony pracy powinny być w takich przypadkach respektowane w sposób kwalifikowany¹⁹.

Z orzecznictwa TK wynika, że art. 24 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z wyrażoną w art. 30 zasadą ochrony godności człowieka. Zdaniem TK „zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka nakazuje bowiem przyjąć regułę stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy, a przypisywać mu będzie pozycję jej twórczego podmiotu”²⁰.

Z orzecznictwa TK wynika, że modyfikacja treści stosunku pracy przez ustawodawcę – a niekiedy nawet wygaszenie tego stosunku *ex lege* w odniesieniu do pewnej kategorii pracowników – nie jest bezwzględnie wykluczona przez Konstytucję. Ustawodawca „musi jednak posługiwać się adekwatnymi instrumentami prawnymi, aby nie doprowadzić do faktycznego zniesienia wszelkich gwarancji ochronnych przynależnych pracy oraz wykonującym ją podmiotom niezależnie od rodzaju oraz formy zatrudnienia. Dotyczy to przede wszystkim tych mechanizmów wykorzystywanych przez ustawodawcę, które ingerują w stabilizację stosunku pracy urzędników realizujących zadania związane z obsługą administracyjną państwa”²¹.

Ponadto Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał, że

ochrona trwałości stosunku pracy w służbie publicznej pełni szereg funkcji, stanowiąc szczególnie ważny instrument polityki zatrudnienia w tej służbie. Została zagwarantowana tym osobom, które posiadają odpowiednie kwalifikacje i kompetencje określone w ustawie. Ma ona na celu zapewnienie instytucjom państwowym odpowiedniej liczby wysoko wykwalifikowanych pracowników. Stabilność zatrudnienia uniezależnia obsadzanie stanowisk w służbie publicznej od kryteriów politycznych i stanowi konieczny warunek bezstronności politycznej i kompetencji tej służby. Ważnym czynnikiem w służbie publicznej jest doświadczenie zawodowe. Ochrona trwałości stosunku pracy sprzyja wykorzystaniu doświadczenia zawodowego urzędników państwowych. Ostatecznym celem stabilności zatrudnienia w służbie publicznej jest zagwarantowanie obywatelom prawa do dobrej administracji. Z kolei z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostek poczucie stabilności zatrudnienia stanowi jedną z przesłanek kierowania swoimi sprawami życiowymi i zachęca m.in. do doskonalenia swoich umiejętności zawodowych stosownie do perspektyw awansu w służbie publicznej, bardziej niż z myślą o konieczności dostosowywania swoich kwalifikacji do zmian rynku pracy²².

¹⁹ Por. wyrok TK z 21.03.2005, sygn. akt P 5/04.

²⁰ Wyrok TK z 14.06.2011, sygn. akt Kp 1/11.

²¹ Wyrok TK z 14.06.2011, sygn. akt Kp 1/11.

²² Wyrok TK z 16.06.2003, sygn. akt K 52/02.

Z orzecznictwa TK płynie wniosek, że modyfikacje w zakresie stosunku pracy osób pełniących funkcje publiczne mogą być uzasadnione w warunkach szerszej reformy administracji publicznej, a ponadto ustawodawca powinien zapewnić pracownikom, których treść stosunku pracy ulega zmianom, czas na dostosowanie się do nowej sytuacji²³.

W orzecznictwie i doktrynie akceptuje się szeroko koncepcję rozproszonej kontroli zgodności norm Konstytucją RP. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1998 r.²⁴ stwierdzono, że sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie i nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. O zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją trybunał rozstrzyga w formie orzeczenia ze skutkami przewidzianymi w ustawie. Sąd powszechny nie orzeka zaś o zgodności regulacji z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją. Analogiczny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 12 października 1998 r.²⁵ oraz w wyroku z 9 października 1998 r.²⁶ NSA odmówił wówczas zastosowania przepisów ustawy w oparciu o zasadę bezpośredniego stosowania norm Konstytucji, akcentując myśl, że „sądy są uprawnione do niestosowania ustaw z nią sprzecznych”. Korzystanie z tej kompetencji nie jest obce sądom pracy orzekającym w tożsamych sprawach przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, jak np. Sądowi Rejonowemu w Rzeszowie, który w uzasadnieniu wyroku uwzględniającego co do zasady powództwo byłych pracowników ANR z 20 listopada 2017 r.²⁷ powołał się dodatkowo na wywodzone z Konstytucji RP, wiążącego Rzeczpospolitą prawa międzynarodowego oraz zasad prawa pracy – zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji²⁸, jak również Sądowi Rejonowemu w Zielonej Górze, który w wyroku

²³ Por. P. Litwiniuk, M. Wiącek, *Przekształcenie podstawy prawnej zatrudniania dyrektorów w państwowych agencjach rolnych w świetle wybranych zasad konstytucyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 315-327.

²⁴ I PKN 90/98.

²⁵ OPS 5/98.

²⁶ SA 1246/98.

²⁷ Sygn. akt IV P 414/17.

²⁸ Jednakże sąd ten nietrafnie, w moim przekonaniu, wyłączył prawo powodów, których stosunek pracy podlegał szczególnej ochronie, do uwzględnienia roszczenia o przywrócenie do pracy, powołując się na art. 45 § 3 w zw. z art. 56 § 2 Kodeksu pracy, pomijając fakt, że Agencja Nieruchomości Rolnych została zniesiona, a nie zlikwidowana, a w jej prawa i obowiązki wstąpił KOWR jako następca prawny. Sąd nie dostrzegł także skutku transferu na zasadzie art. 23¹ Kodeksu pracy.

z 21 listopada 2017 r.²⁹ uwzględnił powództwa przeciwko KOWR, stosując bezpośrednio ww. przepisy ustawy zasadniczej. Praktykę taką, w mojej ocenie, należy aprobować, gdyż – jak wskazuje się w piśmiennictwie³⁰ – postanowienia Konstytucji mają nie tylko charakter postulatów czy deklaracji, ale stanowią rzeczywisty instrument ochronny tak w relacji pracownik – państwo, jak i pracownik – pracodawca.

5. Stosowanie dyrektywy Rady 2001/23/WE w odniesieniu do ANR

Niezależnie od przeanalizowanych powyżej aspektów konstytucyjnych, kluczowa dla oceny zasadności roszczeń byłych pracowników agencji jest kwestia, czy z chwilą zniesienia Agencji Nieruchomości Rolnych doszło do transferu jej pracowników do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w rozumieniu art. 23¹ Kodeksu pracy, w wykonaniu postanowień Dyrektywy 2001/23/WE.

W myśl art. 1 ust. 1 lit. a Dyrektywy 2001/23/WE ma ona zastosowanie do każdego przypadku przejęcia przedsiębiorstwa, zakładu lub części przedsiębiorstwa, zakładu przez innego pracodawcę w wyniku prawnego przeniesienia własności lub łączenia. Przejęcie w rozumieniu dyrektywy następuje wtedy, kiedy przejmowana jest jednostka gospodarcza, która zachowuje swoją tożsamość, oznaczającą zorganizowane połączenie zasobów, którego celem jest prowadzenie działalności gospodarczej, bez względu na to, czy jest to działalność podstawowa czy pomocnicza.³¹ Dyrektywę stosuje się do przedsiębiorstw prywatnych i publicznych, prowadzących działalność gospodarczą, bez względu na to, czy działają dla osiągnięcia zysku czy nie.³² Reorganizacja administracyjna organów administracji publicznej lub przeniesienie funkcji administracyjnych między organami administracji publicznej, nie stanowi przejęcia w rozumieniu niniejszej dyrektywy.³³

Zatem rozstrzygnięcie zależy od twierdzącej odpowiedzi na pytanie, czy Agencja Nieruchomości Rolnych była jednostką gospodarczą w rozumieniu prawa europejskiego oraz od negatywnej odpowiedzi na pytanie, czy Agencja była organem administracji publicznej. W przypadku ziszczenia się tych wa-

²⁹ Sygn. akt IV P 277/17.

³⁰ A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017.

³¹ Art. 1 ust. 1 lit b Dyrektywy 2001/23/WE.

³² Art. 1 ust. 1 lit. c zdanie pierwsze Dyrektywy 2001/23/WE.

³³ Art. 1 ust. 1 lit. c zdanie drugie Dyrektywy 2001/23/WE.

runków, co zdaniem P. Czechowskiego i W. Ostaszewskiego³⁴ nastąpiło, treść normatywna art. 51 ustawy p.w.u.KOWR pozostaje w sprzeczności z postanowieniami i celem Dyrektywy 2001/23/WE i w zakresie, w jakim zachodzi niezgodność, regulacja krajowa powinna zostać przez organy stosujące prawo pominięta poprzez odmowę ich zastosowania. Sytuacja prawna pracowników zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych powinna być zatem oceniana z uwzględnieniem skutków wynikających z zastosowania art. 23¹ Kodeksu pracy. Pogląd ten wspiera argument z orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w wyroku z 2 lipca 1996 r. (C-473/93 Komisja przeciwko Luksemburgowi) stwierdził, że odwoływanie się do przepisów krajowych w celu ograniczenia skutków obowiązywania norm prawa wspólnotowego podważałoby jednolitość i skuteczność tego prawa. Ponadto Trybunał w sprawie Simmenthal podkreślił, że sąd krajowy, który stosuje prawo wspólnotowe, ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne – odmówić zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później niż akt prawa wspólnotowego³⁵.

Bezpośrednia skuteczność postanowień Dyrektywy 2001/23/WE w polskim porządku prawnym potwierdzona została przez Sąd Najwyższy w wyroku z 14 czerwca 2012 r.³⁶

Analizując charakter prawny Agencji Nieruchomości Rolnych oraz jej następcy prawnego podnosi się³⁷ przede wszystkim, że powierzone im zostały kompetencje państwa z zakresu *dominium*, a nie *imperium*. Przywołuje się przy tym pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 5 czerwca 2009 r.³⁸ ocenił, iż „ANR przekazano gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zasadzie tylko w zakresie uprawnień właścicielskich (*dominium*) realizowanych metodami cywilnoprawnymi z nielicznymi wyjątkami, kiedy upoważniono Prezesa Agencji do wydawania decyzji administracyjnych (...) Powierzenie Agencji «wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych» w stosunku do przekazanego mienia,

³⁴ Por. P. Czechowski, W. Ostaszewski, Ekspertyza naukowa z 14 grudnia 2017 r. sporządzona na zlecenie Związku Zawodowego Pracowników Służby Publicznej, niepubl., Centrum Informacji i Dokumentacji Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA w Warszawie.

³⁵ Wyrok z 09.03.1978 106/77 w sprawie Amministrazione delle Finanze dello Stato a Simmenthal SA.

³⁶ I PK 230/11. Por. A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 427 i n.

³⁷ P. Czechowski, W. Ostaszewski, op. cit., s. 9 i n.

³⁸ II OW 51/08, LEX nr 1257868.

oznacza przekazanie uprawnień ze sfery *dominium*, a nie uprawnień władczych, regulowanych metodami administracyjnoprawnymi w drodze decyzji”. W podsumowaniu Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „Agencja nie jest organem administracji publicznej i tylko w pewnym ściśle określonym w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zakresie, wykonuje zadania (zlecone) administracji państwowej w drodze wydawania decyzji administracyjnych”. Dlatego kategorycznie odrzucić należy stanowisko, jakoby ANR była organem administracyjnym w znaczeniu ustrojowym. Podobny pogląd wyraził J. Jagielski, wskazując, że Agencja jest swoistą instytucją, której nie można uznać za organ administracyjny, ale za państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną i ta ostatnia cecha pozwala odróżnić Agencję od organu administracyjnego jako podmiotu relatywnie niesamodzielnego i przynależnego do innego, wyodrębnionego i samodzielnie ujętego prawnie. Szczególnie trafna jest konstatacja J. Jagielskiego, iż „organy agencji (zwłaszcza prezesi, dyrektorzy) mogą ze względu na przypisane im kompetencje (w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych czy innych rozstrzygnięć) być traktowane od strony funkcjonalnej tak, jak organy administracyjne. Natomiast agencji jako takiej tego statusu przypisać nie można”³⁹. Podobnie autor ten charakteryzuje status nowoutworzonego KOWR⁴⁰. Natomiast Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 5 września 1995 r.⁴¹ stwierdził, że „Agencja (...) nie jest częścią aparatu państwowego, ani organem administracji państwowej (rządowej) w ścisłym tego słowa znaczeniu”. Zauważyć należy przy tym, że Dyrektywa 2001/23/WE mówiąc o reorganizacji organów administracji publicznej posługuje się tym pojęciem w znaczeniu ustrojowym. Prowadzi to do wniosku, że ANR, która nie była organem administracji publicznej w rozumieniu powołanej dyrektywy, nie podlegała wyłączeniu podmiotowemu z zakresu stosowania Dyrektywy 2001/23/WE.

Powyższe ustalenie wspiera stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który w wystąpieniu z 22 czerwca 2017 r.⁴², kierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich, wyłącza państwowe agencje rolne nie tylko z zakresu pojęcia „organy administracji publicznej”, ale nawet z szerszej kategorii „administracji publicznej”, stwierdzając:

³⁹ Zob. J. Jagielski, *Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje w sprawach ustrojowych)* w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 273-274.

⁴⁰ Ibidem, s. 276.

⁴¹ III AZP 18/95, OSN CP 1996, nr 3.

⁴² Znak sprawy: P.op.071.7.2017, na s. 5 *in fine* i s. 6 pisma.

wątpliwości może budzić, czy pracownicy ARR i ANR mieszczą się w zakresie użytego w art. 60 Konstytucji RP pojęcia „służby publicznej”. Konstytucja nie definiuje tego określenia. Istotnie ARR i ANR realizuje zadania publiczne, ale należy pamiętać, że podmioty te są państwowymi osobami prawnymi mającymi status agencji wykonawczych i w sensie podmiotowym nie należą do administracji publicznej rozumianej jako łącznie: administracja rządowa i administracja samorządowa (Prezesi ARR i ANR nie są określani w przepisach regulujących odpowiednio działalność ARR i ANR jako centralne organy administracji rządowej a ARR i ANR – nie są urzędami administracji rządowej).

W kwestii oceny, czy ANR była jednostką gospodarczą w rozumieniu Dyrektywy 2001/23/WE, słusznie przywołuje się⁴³ uchwałę Sądu Najwyższego z 20 stycznia 1995 r.⁴⁴, mówiącej, że zadaniem Agencji było gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Sąd Najwyższy zaznaczył, że przepisy wskazują wprawdzie, że Agencja nie posiada pełnej wolności gospodarczej, jednak brak tej wolności nie oznacza, że nie prowadzi ona, a zwłaszcza jej oddziały terenowe, działalności gospodarczej. Konkludując, Sąd Najwyższy podkreślił, iż zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, Agencja prowadziła samodzielną gospodarkę finansową, a w ramach jej zadań, określonych w art. 6 ustawy, mieściło się prowadzenie działalności gospodarczej. Natomiast E. Gniewek, określając Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (poprzednika ANR) jako strukturę gospodarczą, stwierdził, że jest ona „zjednoczonym, krajowym przedsiębiorstwem produkcji rolnej”⁴⁵. Podzielić też należy nowszą, wyrażoną przez Sąd Najwyższy w uchwale z 17 stycznia 2013 r.⁴⁶ tezę, wskazującą w sposób jednoznaczny, iż Agencja posiadała samodzielność gospodarczą, finansową oraz prawną. Zdaniem Sądu Najwyższego, wyposażenie Agencji w osobowość prawną służyć miało efektywnemu realizowaniu przez nią powierzonych jej zadań, w sposób odpowiadający regułom działalności gospodarczej. W wypowiedziach administratywistów akcentuje się natomiast, że agencje administracyjne wykorzystują tak publicznoprawne, jak i prywatnoprawne formy działania, zaś te ostatnie są dominujące, co uznaje się w doktrynie prawa administracyjnego za cechę wyróżniającą agencje w stosunku do innych podmiotów aparatu administracyjnego⁴⁷. Podkreślenia wymaga również fakt, iż ANR uznawana była

⁴³ P. Czechowski, W. Ostaszewski, op. cit., s. 12 i nast.

⁴⁴ II UZP 1/95, OSNAPiUS 1995 nr 13, poz. 162.

⁴⁵ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Poznań-Kluczbork 1996, s. 79.

⁴⁶ III CZP 97/12.

⁴⁷ M. Bednarek, op. cit., s. 17 i cytowana tam literatura, zwłaszcza: P. Wajda, A. Wiktorowska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 401.

zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁸ za podatnika, tj. podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Również na potrzeby stosowania ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁹ Agencji przypisany został przymiot podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, w związku z czym nieruchomości gruntowe oraz budynki wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jak i stanowiące jej własność, opodatkowywane były podwyższoną stawką jako służące prowadzeniu działalności gospodarczej.

W zakresie rozumienia pojęcia „przedsiębiorcy” w prawie unijnym – podkreślić należy, iż prawo Unii Europejskiej nie formułuje jego definicji normatywnej, pozostawiając ten przywilej orzecznictwu i interpretacji dokonywanej w odniesieniu do konkretnego aktu prawnego⁵⁰. Pojęcie to w odniesieniu do Dyrektywy 2001/23/WE było analizowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE (pośrednio poprzez dekodowanie zakresu znaczeniowego pojęcia „działalności gospodarczej”) w wyroku z 20 lipca 2017 r. (C-416/16). Trybunał wskazał, że pojęcie „działalności gospodarczej” obejmuje każdą działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku. Zasadniczo za działalność gospodarczą nie uznaje się działalności związanej z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej, natomiast usługi zapewniane w interesie publicznym i bez celu zarobkowego, które znajdują się w stosunku konkurencji z usługami oferowanymi przez podmioty działające w celu zarobkowym, mogą zostać uznane za „działalność gospodarczą” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. c) Dyrektywy 2001/23/WE⁵¹. Reasumując stwierdzić zatem należy, że ANR była jednostką gospodarczą (podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą) w rozumieniu postanowień Dyrektywy 2001/23/WE. Całość jej zadań została przejęta przez nowoutworzony KOWR.

Natomiast przy ocenie, czy doszło do „przejęcia” ANR przez KOWR w rozumieniu Dyrektywy 2001/23/WE należy wziąć pod uwagę wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 października 2017 r. w sprawie C-200/16 *Securitas – Serviços e Tecnologia de Segurança SA przeciwko ICTS Portugal – Consultadoria de Aviação Comercial SA i in.* TSUE wskazał, że stwierdzenie, czy w danym stanie faktycznym doszło do przejęcia wymaga uwzględnienia wszystkich okoliczności faktycznych, „do których zalicza się w szcze-

⁴⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1221.

⁴⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1785.

⁵⁰ M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012.

⁵¹ Zob. podobnie wyrok z 06.09.2011, *Scattolon*, C-108/10, EU:C:2011:542, pkt 43, 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

gólności rodzaj danego przedsiębiorstwa lub zakładu, przejęcie lub brak przejęcia aktywów, takich jak budynki i ruchomości, wartość składników niematerialnych w chwili przejęcia, przejęcie lub brak przejęcia większości pracowników przez nowego pracodawcę, przejęcie lub brak przejęcia klientów, a także stopień podobieństwa działalności prowadzonej przed przejęciem i po przejęciu (...). Sąd Najwyższy potwierdził zasadność badania transferu w zakresie stosowania art. 23¹ Kodeksu pracy w oparciu o przesłanki ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. W wyroku z 14 czerwca 2012 r.⁵² sąd ten badał możliwość zastosowania przepisów wyłączających ochronę pracowników, określoną art. 23¹ k.p. w świetle prounijnej wykładni tego przepisu, opartej na Dyrektywie 2001/23/WE. Orzeczenie to zapadło w stanie faktycznym analogicznym, jak w przypadku zniesienia ANR. Podkreślić należy, iż stanowisko Sądu Najwyższego w zakresie sprzeczności art. 100 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z postanowieniami Dyrektywy 2001/23/WE jest adekwatne do oceny obowiązywania art. 51 ust. 7 p.w.u.KOWR, jako że oba wskazane artykuły są zbliżonymi konstrukcjami. W uzasadnieniu omawianego wyroku Sądu Najwyższego wskazano, iż w zakresie stwierdzenia, czy nastąpiło przejście jednostki gospodarczej, będącej zakładem pracy, fundamentalne znaczenie ma rozróżnienie, czy doszło do faktycznej likwidacji jednostki w sensie podmiotu prawa, bez jednoczesnej likwidacji zakładu pracy w znaczeniu przedmiotowym (jako zorganizowanej placówki zatrudnienia, tj. jednostki gospodarczej w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. a dyrektywy). W takim przypadku bowiem likwidacja jednostki nie wyłącza konsekwencji prawnych określonych w art. 23¹ k.p. Analiza przepisów określających powstanie, jak i funkcjonowanie KOWR⁵³, potwierdza, że w istocie doszło do przejęcia ANR jako

⁵² I PK 230/11.

⁵³ Zgodnie z art. 46 ust. 1 p.w.u.KOWR, podmiot ten z dniem 01.09.2017 wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionej ANR, w tym m. in. w odniesieniu do mienia tworzącego Zasób WRSP, jak też mienia własnego ANR. Ponadto KOWR stał się również sukcesorem zadań realizowanych uprzednio przez ANR, w tym związanych funkcjonalnie z przejętym mieniem (zadania wymienione w art. 9 ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, do realizacji których podmiot ten został powołany, są tożsame z zadaniami realizowanymi przez ANR, określonymi w uchylonym art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP). Tym samym KOWR po przejęciu wyodrębnionego prawnie (zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym) mienia tworzącego Zasób WRSP, którym gospodarowała ANR, jak też mienia własnego tego podmiotu, kontynuuje dotychczasową działalność ANR. Co więcej, na mocy art. 51 ust. 6 ustawy wprowadzającej KOWR, większość pracowników ANR stała się pracownikami KOWR. Co istotne, w zakre-

jednostki gospodarczej – zakładu pracy przez KOWR, pomimo zakończenia bytu prawnego tego pierwszego podmiotu. Brak własnych zasobów kadrowych, dzięki którym KOWR mógłby realizować przejęte od ANR zadania, ma kluczowe znaczenie w zakresie oceny sytuacji pracowników zniesionej ANR w świetle art. 23¹ Kodeksu pracy oraz Dyrektywy 2001/23/WE. Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 28 marca 2013 r.⁵⁴, odwołując się do dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości UE, zwrócił uwagę, że dla zastosowania dyrektywy 2001/23/WE istotne jest ustalenie, czy doszło do przejęcia przez pracodawcę przejmującego zadania również większości wykonujących dotychczas te zadania pracowników. W omawianym przypadku w sposób oczywisty mamy z taką sytuacją do czynienia.

6. Unijna ochrona rodzicielstwa

Zauważyć również należy, iż wygaszenie stosunków pracy na podstawie art. 51 ust. 7 p.w.u.KOWR dotyczyło również kobiet ciężarnych oraz pozostających na urloпах macierzyńskich i rodzicielskich. Ten brak zabezpieczenia przez ww. regulację gwarancji ochronnych dla kobiet w ciąży i tych, które niedawno rodziły, zgodnie z postanowieniami dyrektywy Rady nr 92/85/EWG z dnia z dnia 19 października 1992 roku w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią⁵⁵, jest jaskrawym przejawem braku poszanowania dla wiążących Rzeczpospolitą dyrektyw unijnych i zobowiązań z zakresu prawa międzynarodowego. Postanowienia wyżej powołanej dyrektywy, jak również art. 8 pkt 2 Europejskiej Karty Społecznej⁵⁶, mają pierwszeństwo w zastosowaniu przed

się organizacji procesu pracy w KOWR zachowany został podział, zgodnie z którym byli pracownicy ANR nadal wykonują zadania przypisane uprzednio ANR (głównie związane z przejętym przez KOWR mieniem), natomiast pracownicy byłej ARR realizują zadania właściwe tej jednostce przed jej zniesieniem. KOWR nie dysponował bowiem własnymi zasobami kadrowymi, które mogłyby zapewnić wykonanie przejętych zadań. Dlatego też zniesienie ANR wobec sukcesji praw i obowiązków, w tym przejęcia mienia Zasobu WRSP oraz mienia własnego tej jednostki przez KOWR, przy jednoczesnym przejęciu zadań oraz pracowników oznacza, że doszło jedynie do likwidacji jednostki organizacyjnej w ujęciu formalnym, nie zaś zakładu pracy w znaczeniu przedmiotowym.

⁵⁴ III PZP 1/13.

⁵⁵ Dz.Urz. WE L 348 z 28.11.1992.

⁵⁶ Dz.U. z 1999 r. nr 8 poz. 67.

niezgodnymi z nimi przepisami ustaw zwykłych (w tym art. 51 ust. 7 p.w.u.KOWR), pierwsza na mocy art. 91 ust. 3 Konstytucji, druga na mocy art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji. Wskazać przy tym należy, że adresatami tych unormowań p.w.u.KOWR byli funkcjonariusze państwa, w tym pełnomocnik ds. utworzenia KOWR. Byli oni zatem zobowiązani do stosowania takich reguł kolizyjnych w razie zbiegu norm prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego, aby efektywnie pogodzić wartości z nich wynikające, w tym przypadku poprzez złożenie propozycji kontynuacji zatrudnienia w KOWR kobietom ciężarnym i matkom, które niedawno rodziły. Byłoby to również wyrazem poszanowania i stosowania art. 18 i art. 71 ust. 2 Konstytucji RP.

7. Podsumowanie

Stwierdzić należy, że ustawodawca reformując – przynajmniej w sensie formalnym – krajową administrację rolną i przewidując przy tym arbitralne wygaszanie stosunków pracy dotychczasowych pracowników łączonych agencji nie dostrzegł konsekwencji procesu europeizacji polskiego prawa i nie uwzględnił specyficznego statusu prawnego tej administracji. Przychyłając się do stanowiska cytowanych wyżej przedstawicieli doktryny, jestem zdania, iż ANR i KOWR są jednostkami gospodarczymi niebędącymi organami administracji publicznej, co ma kwalifikować te podmioty do zakresu hipotez właściwych norm Dyrektywy 2001/23/WE. Z tych względów można przyjąć, że wdrożenie rozwiązań prawnych (art. 51 ust. 7 p.w.u.KOWR), które ograniczają stosowanie mechanizmu ochronnego z art. 23¹ k.p. wobec pracowników jednostek gospodarczych niebędących organami administracji publicznej, tworzy stan wadliwej (niepełnej) implementacji Dyrektywy 2001/23/WE i upoważnia do powoływania się przez jednostki przeciwko państwu członkowskiemu bezpośrednio na postanowienia dyrektywy⁵⁷. Co więcej, uważam, że polski ustawodawca nie skorzystał z wyjątku określonego w art. 1 ust. 1 lit. c Dyrektywy 2001/23/WE i odniósł instytucję przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę również do zmian po stronie organów administracji państwowej, o czym świadczy brzmienie art. 23¹ Kodeksu pracy.⁵⁸ Wspomnieć bowiem trzeba, że omawiana dyrektywa nie

⁵⁷ Por. M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Warszawa 2014.

⁵⁸ Podobny pogląd wyraża M. Rycak w opinii prawnej z 18 grudnia 2017 r., niepubl., Centrum Informacji i Dokumentacji Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA w Warszawie.

wymagała w Polsce implementacji z uwagi na istniejące już gwarancje ochrony praw pracowników przejmowanych zakładów pracy o szerszym charakterze, ustanowione w art. 23¹ Kodeksu pracy. W związku z tym wszyscy pracownicy ANR stali się na zasadzie automatyzmu pracownikami KOWR, a stwierdzenie wygaśnięcia ich stosunków pracy na podstawie art. 51 ust. 7 p.w.u.KOWR, jako naruszające bezpośrednio stosowalne prawo Unii Europejskiej, jest względnie bezskuteczne. Obowiązkiem sądu powszechnego jako sądu unijnego jest zapewnić skuteczność omawianym przepisom i według żądania byłego pracownika ANR przywrócić go do pracy lub przyznać mu odszkodowanie. Orzeczenie takie będzie jednocześnie zapewniać poszanowanie art. 2, art. 24, art. 30 i art. 60 Konstytucji RP. Kwestia zakresu odpowiedzialności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa co do roszczeń objętych powództwami byłych pracowników ANR powinna podlegać rozstrzygnięciu na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 p.w.u.KOWR, z którego wynika, że zobowiązania Agencji Nieruchomości Rolnych stają się zobowiązaniami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

THE NATIONAL CENTRE FOR AGRICULTURAL SUPPORT AS A SUCCESSOR TO THE AGRICULTURAL PROPERTY AGENCY IN THE FIELD OF EMPLOYEE CLAIMS

S u m m a r y

As of 31 August 2017, the Polish Agricultural Market Agency and the Agricultural Property Agency have been abolished and on 1 September 2017 the National Support Centre for Agriculture was established to replace both. By operation of law, the Centre has taken over all the rights and obligations of the Agricultural Property Agency.

The purpose of this article is to answer the question whether the transfer of all employees of the former Agricultural Property Agency to the National Support Centre for Agriculture, following the transfer of the property and tasks of the Agricultural Property Agency was carried out in line with the provisions of Article 231 of the Labour Code, in conjunction with the directly applicable provisions of the European Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses. The author states that the Agricultural Property Agency was an economic entity within the meaning of the Directive and not a public administration body. The above Directive qualifies its employees for protection resulting directly from the provisions of secondary European Union law.

IL CENTRO NAZIONALE DI SOSTEGNO PER L'AGRICOLTURA COME SUCCESSORE DELL'AGENZIA PER I FONDI AGRICOLI NEL CAMPO DEI DIRITTI LAVORATIVI

Riassunto

A decorrere dal 31 agosto 2017 sono state abrogate l'Agenzia per il mercato agricolo e l'Agenzia per i fondi agricoli, il 1° settembre 2017, al posto loro, è stato istituito il Centro nazionale di sostegno per l'agricoltura. Ai sensi della legge, il Centro ha acquisito i diritti e gli obblighi dell'Agenzia per i fondi agricoli abrogata. I rapporti di lavoro dei dipendenti dell'Agenzia in oggetto sono stati sciolti, senza avergli offerto un impiego presso il nuovo Centro.

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se, a seguito dell'abrogazione dell'Agenzia i fondi agricoli e della successiva acquisizione del suo patrimonio e dei compiti da parte del nuovo Centro, sia avvenuto il trasferimento di tutti i dipendenti dell'Agenzia precedente, viste le disposizioni, direttamente applicabili, della direttiva 2001/23/CE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti. L'autore formula la tesi secondo la quale l'Agenzia per i fondi agricoli era un ente economico ai sensi della direttiva evocata, ma non un ente amministrativo pubblico, quindi i diritti dei dipendenti andavano tutelati direttamente ai sensi della legislazione derivata dell'UE.

ANETA SUCHOŃ

Uwagi na tle projektu ustawy o spółdzielniach rolników

1. Uwagi wprowadzające

Od kilku lat podejmowane są próby uchwalenia nowych przepisów dotyczących spółdzielni zarówno w odniesieniu do zasad ogólnych, jak i do wybranych branż, np. spółdzielni rolników. Działania te mają już pewną historię, o czym świadczą projekty aktów prawnych¹. Żaden z nich nie stał się jednak obowiązującym prawem. W obecnej kadencji Sejmu, pod koniec marca 2017 r., złożony został kolejny projekt o spółdzielniach rolników, który jest przedmiotem niniejszego artykułu². Zawarty w nim postulat dotyczący wprowadzenia odrębnych regulacji prawnych poświęconych spółdzielniom rolników nie tylko nie stracił na aktualności, ale – z uwagi na zmiany społeczno-gospodarcze – nawet zyskał na znaczeniu. Należy bowiem podkreślić, że stopień zorganizowania polskich rolników jest nadal zbyt niski. Co praw-

¹ Np. projekt ustawy Prawo spółdzielcze przygotowany przez zespół ekspertów powołany przez Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego (wrzesień 2004); projekt ustawy przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną Sejmową IV kadencji (2005). Na przykład w 2012 złożono do Sejmu RP kilka projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego, a w styczniu 2013 powołano komisję nadzwyczajną do ich rozpatrzenia. Prace tej komisji dotyczyły tylko części ogólnej ustawy, ale nie została ona uchwalona. Natomiast jeżeli chodzi o spółdzielnie rolnicze, warto wspomnieć o projekcie PSL z 2004 r., którego głównym pomysłodawcą był S. Kalemba. Był to projekt ustawy o spółdzielniach rolniczych, ale przepisy odnosiły się tylko do spółdzielni rolników. Wprowadzenie takich spółdzielni do naszego systemu prawnego zostało także zaproponowane w 2012 r. przez Prawo i Sprawiedliwość w przedłożonym do Sejmu projekcie (Poselski projekt ustawy o spółdzielniach: <https://krdp.pl/files/aktyprawne/241.pdf> [dostęp: 01.08.2017]), ustawa nie została jednak uchwalona.

² Rządowy projekt ustawy o spółdzielniach rolników. Druk sejmowy numer 1425, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1425> [dostęp: 01.06.2017].

da, dzięki tworzeniu grup producentów rolnych, nastąpiła poprawa w tym zakresie, ale odnotować należy także likwidację niektórych wspomnianych podmiotów.

Warto zwrócić uwagę, że zarówno podczas prac w Komisji Rolnictwa, jak i posiedzenia Sejmu przedstawiciele wszystkich partii politycznych podkreślali znaczenie spółdzielczości w rozwoju rolnictwa³. Także Biuro Sądu Najwyższego na początku opinii stwierdziło, że „wartości i zasady, związane z ruchem spółdzielczym, skłaniają do pozytywnej reakcji na inicjatywy, w tym legislacyjne, zmierzające do tworzenia podstaw dla rozwoju tego ruchu i zakładania nowych spółdzielni”⁴. Jednocześnie jednak do projektu zgłoszone zostały dość liczne uwagi, chociażby podczas debaty publicznej, posiedzenia Komisji Rolnictwa w maju 2017 r., w opinii Sądu Najwyższego czy Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Artykuł stanowi głos w dyskusji na temat potrzeby uchwalenia oraz kształtu przyszłych regulacji szczególnych dotyczących spółdzielni rolników. W tym celu warto wyjść od założeń, które legły u podstaw opracowania projektu, a następnie ustalić, czy potrzebna jest odrębna ustawa o spółdzielniach rolników oraz dokonać oceny regulacji prawnych związanych z zakładaniem i funkcjonowaniem spółdzielni rolników zawartych w owym projekcie.

2. Odrębne przepisy o spółdzielniach rolników

W Polsce nie ma obecnie odrębnej szczególnej ustawy dotyczącej spółdzielni rolników czy szerzej – rolniczych. Podstawowym aktem prawnym jest ustawa z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze⁶, ale odnotować należy regulacje pośrednio wpływające na organizowanie i funkcjonowanie spółdzielni⁷. W Polsce na powierzchni około 230 tys. ha użytków rolnych prowadzi

³ Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 135) z 6 kwietnia 2017 r. <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/BBFEA37A037CC01DC12580FF004ABE99/%24File/0177708.pdf> [dostęp: 01.06.2017].

⁴ Uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o spółdzielniach rolników. Druk sejmowy numer 1425, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/96E032C5372E5367C125811E00490263/%24File/1425-003.pdf> [dostęp: 01.06.2017].

⁵ Uwagi Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do rządowego projektu ustawy o spółdzielniach rolników. Druk sejmowy numer 1425, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/056DAC7807A2053AC12580FE0049EF7F/%24File/1425-001.pdf> [dostęp: 01.06.2017].

⁶ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 21 ze zm.

⁷ Np. ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach (Dz.U. z 2000 r. nr 88 poz. 983 ze zm.), ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych

obecnie działalność rolniczą niespełna 700 rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Gospodarstwo rolne prowadzą także niektóre spółdzielnie kółek rolniczych, których obecnie jest około 500. Ich głównym zadaniem jest świadczenie usług w środowisku wiejskim⁸. W ostatnich latach na terenach wiejskich zaobserwować można powstawanie spółdzielni socjalnych. Obecnie zarejestrowanych jest w Polsce łącznie ponad 1500 tego typu podmiotów⁹. Niektóre z nich prowadzą działalność rolniczą¹⁰.

Jeśli chodzi o grupy producentów rolnych, to funkcjonuje ich ponad 1090, podczas gdy w 2015 r. działało 1308 takich podmiotów (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – 56,2%, spółdzielni – 41,1%)¹¹. Wspomnieć także warto o wstępnie uznanych grupach oraz uznanych organizacjach producentów owoców i warzyw, prowadzonych w formie spółdzielni. Jeżeli chodzi o spółdzielnie mleczarskie, to w 2007 r. działało 188 takich podmiotów¹². Odnotować należy spółdzielnie zajmujące się przetwórstwem innym niż mleko, np. spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”.

Biorąc pod uwagę dużą niepewność finansową producentów rolnych (choćby stosunkowo wysokie koszty związane z prowadzeniem działalności rolniczej, zmiany cen na produkty rolne, wpływ warunków atmosferycznych), szczególnie ważne jest wspólne działanie rolników, pozwalające na obniżenie kosztów produkcji rolniczej, uzyskanie wyższych kwot za produkty rolne i zwiększenie ich konkurencyjności na rynku. Współpraca jest potrzebna na różnych etapach prowadzenia działalności rolniczej – począwszy od zakupu środków produkcji poprzez korzystanie z maszyn rolniczych, sprzedaż pło-
nów, doradztwo, po przetwórstwo. Zrzeszenia rolnicze mają decydujące znaczenie w reprezentowaniu interesów rolników na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym. Dlatego ta problematyka jest szczególnie istotna w obecnej

(Dz. U. 2006 nr 94, poz. 651 ze zm.), ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1037 ze zm.), ustawa z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.), ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2052 ze zm.), ustawy związane z podatkami, rynkami rolnymi czy akty prawa unijnego.

⁸ Zob. <http://krs.org.pl> [dostęp: 14.03.2017].

⁹ Zob. Katalog spółdzielni socjalnych wg KRS <http://ozrss.pl/spoldzielnie-socjalne/katalog/> [dostęp: 14.10.2015].

¹⁰ Np. spółdzielnia „Świt” ze wsi Chudobczyce prowadzi hodowlę roślin i zwierząt, z kolei spółdzielnia socjalna z Marszewa i „Eko-Farma” z Władysławowa zajmują się prowadzeniem działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego.

¹¹ Zob. Grupy producentów rolnych, <http://ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/wartowiedziec.html> [dostęp: 11.05.2015].

¹² Zob. <http://krs.org.pl>, [dostęp: 11.05.2015].

sytuacji. Jak wskazano, działa co prawda ponad tysiąc grup producentów rolnych, ale nie są to z reguły podmioty trwałe. Stopień zorganizowania polskich rolników jest nadal niski i wynosi ok. 15%. Według danych statystycznych w państwach Unii Europejskiej funkcjonuje około 22 tys. spółdzielni rolniczych, a całkowity ich obrót przekracza 347 mld euro. Mają więcej niż 50% udziału w dostawach środków do produkcji rolniczej, a ponad 60% w skupie, przetwórstwie i marketingu produktów rolnych¹³.

Odnosząc się do projektu ustawy o spółdzielniach rolników, który został złożony w Sejmie 22 marca 2017 r. jako druk nr 1425, warto rozpocząć od uzasadnienia, w którym zaznaczono, że „celem jest opracowanie przepisów, które w sposób kompleksowy będą regulowały zasady i sposób funkcjonowania spółdzielni *stricto* rolniczych, przez stworzenie zachęt do powoływania przez rolników tego typu podmiotów, a także lepszych warunków ekonomicznych do prowadzenia przez nich działalności. Zachęty, o których mowa, to w szczególności wyłączenie podmiotów, które uzyskały status spółdzielni rolników, z określonych obowiązków fiskalnych”. W projekcie wskazano, że „sposobem na wzmacnianie pozycji na rynku oraz niwelowanie zagrożeń, jakie przynosi coraz bardziej wymagający rynek, jest tworzenie przez rolników wspólnych struktur gospodarczych, w szczególności w formie spółdzielni. Należy bowiem zaznaczyć, że spółdzielczość wyrosła z potrzeby samoobrony ekonomicznie słabszych grup społecznych. Stąd zasady, jakimi się kieruje, zawsze stawiały i stawiają człowieka przed kapitałem”¹⁴.

Pod względem legislacyjnym postulat wprowadzenia nowego modelu spółdzielni rolników czy rolniczych może być zrealizowany w różnoraki sposób. W tym miejscu rozważyć należy dwie możliwości. Pierwsza polegałaby na uregulowaniu całej problematyki spółdzielni, w tym rolników i, szerzej, rolniczych, w jednej ustawie spółdzielczej. Wtedy zachowany zostałby podobny podział – część ogólna odnosząca się do wszystkich spółdzielni i część szczególna dotycząca spółdzielni rolniczych. Zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na to, że zakres spraw związanych ze spółdzielczością jest szeroki, a to oznacza, że regulacja

¹³ W poprzednim sprawozdaniu COGECA podano 38 tys. spółdzielni, a taka zmiana spowodowana jest wyłączeniem z tej liczby francuskich CUMA oraz redukcją liczby spółdzielni w Grecji z uwagi na zmiany przepisów o rejestracji, a także konsolidacją spółdzielni. Tak: COGECA, *Development of Agricultural Cooperatives in the EU*, Brussels 2014, s. 6 i n. Zob. też COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europe, Main Issues and Trends*, Brussels 2010, s. 5 i n.; W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, Warszawa 2007, s. 27.

¹⁴ Poselski projekt ustawy o spółdzielniach....

ta byłaby rozbudowana. Ponadto konieczność powiązania przepisów poświęconych tej instytucji z polityką rolną wymuszałaby częste nowelizacje. Takie rozwiązanie nie byłoby korzystne choćby dlatego, że powszechnie uważa się, iż ustawa Prawo spółdzielcze ma być kompleksem norm względnie stabilnych, stanowiących trwałą podstawę dla spółdzielczości.

Druga możliwość polegałaby na uchwaleniu odrębnej ustawy o spółdzielniach rolników, a w przyszłości rolniczych. Podstawowe zasady zakładania i funkcjonowania zawarte byłyby w ustawie ogólnej Prawo spółdzielcze, a szczególne przepisy – w odrębnym akcie prawnym¹⁵. Rozwiązanie takie występuje w przypadku spółdzielni socjalnych oraz mieszkaniowych¹⁶.

Najlepszym rozwiązaniem legislacyjnym jest to drugie, tj. zamieszczenie przepisów odnoszących się do konstrukcji w ogólnej ustawie Prawo spółdzielcze, a tych bardziej szczegółowych, uwzględniających specyfikę spółdzielni rolniczych, w odrębnej ustawie. Początkowo spółdzielnie mieszkaniowe czy socjalne także objęte były ustawą Prawo spółdzielcze. Dopiero potem zostały wyłączone i podporządkowane ustawom szczególnym. Tylko w sprawach tam nieuregulowanych ma zastosowanie ustawa Prawo spółdzielcze. Skoro uzasadnieniem wyodrębnienia spółdzielni mieszkaniowych było zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych, to działalność spółdzielni rolników czy szerzej rolniczych w sektorze rolnym – szczególnie ważnym z uwagi na zagwarantowanie żywienia ludności – jest jednym z argumentów przemawiających za stworzeniem nowej ustawy. Takie rozwiązanie służyłoby stabilizacji podstawowych regulacji dotyczących spółdzielczości, a jednocześnie umożliwiłoby dostosowanie szczególnych rozwiązań do realiów społeczno-gospodarczych.

Model spółdzielczości rolników obejmowałby podmioty tworzone przez producentów rolnych. Natomiast spółdzielnia rolnicza jest pojęciem szerszym, obejmującym – prócz powyższych – także spółdzielnie produkcji rolnej, spółdzielnie producentów rolnych (w tym spółdzielnie mleczarskie), spółdzielnie kółek rolniczych i inne. Bezsprzecznie coraz większym zainteresowaniem będą się cieszyły spółdzielnie działające na rzecz gospodarstw rolnych, tzw. branżowe. Dlatego w pełni uzasadnione wydaje się przyjęcie, że w pierwszej kolejności pilne jest uchwalenie ustawy o spółdzielniach rolni-

¹⁵ Prace Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego (NPS) odnosiły się tylko do części ogólnej prawa spółdzielczego. Spółdzielnie rolnicze, tak jak spółdzielnie mieszkaniowe, zdaniem Komisji Nadzwyczajnej powinny zostać uregulowane w przyszłości w odrębnej ustawie. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=PRACEKOMND&NrKadencji=7&KodKom=NPS>, [dostęp: 09.05.2015].

¹⁶ Zob. *Code rural et de la pêche maritime, code forestier, commenté*, La Rochelle 2014.

ków. Związane jest to z koniecznością zwiększenia konkurencyjności polskich rolników, znikomą liczbą przepisów zachęcających do prowadzenia grup producentów rolnych po zakończeniu finansowania unijnego i coraz częstszym rozwiązywaniem grup. Natomiast w przyszłości warto rozważyć uchwalenie ustawy o spółdzielniach rolniczych.

W przypadku ustawy o spółdzielniach rolników, w sprawach nieuregulowanych w tym akcie prawnym, zastosowanie miałaby ustawa Prawo spółdzielcze (art. 3 projektu). Podzielić należy w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego, że nie powinno się powtarzać rozwiązań prawnych w ustawie o spółdzielniach rolników, które już obecnie występują w ustawie Prawo spółdzielcze. Przykładowo SN zaznaczył, że projektowana regulacja zawarta w art. 16 pokrywa się z istniejącym unormowaniem wyrażonym w art. 114 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze w związku z art. 259 § 3 tej ustawy, z kolei przepisy karne zamieszczone w projekcie są powtórzeniem obecnych unormowań ustawy Prawo spółdzielcze (art. 18 ust. 1 projektu jest odpowiednikiem art. 267b ustawy Prawo spółdzielcze).

Zasadny jest postulat SN, aby ustawa o spółdzielni rolników zawierała tylko regulacje odrębne i nie powtarzała rozwiązań z ustawy Prawo spółdzielcze, skoro w sprawach nieuregulowanych zastosowanie ma ten ogólny akt prawny. Powstaje natomiast pytanie, czy ustawa o spółdzielniach rolników może zawierać także postanowienia dotyczące zasad ogólnych, czy w takiej sytuacji powinna zostać zmieniona ustawa Prawo spółdzielcze. Sąd Najwyższy w opinii do projektu stwierdził, że wprowadzono nowe rozwiązania o charakterze generalnym, ale odniesiono je tylko do spółdzielni rolników; na przykład art. 5 punkt 8) sankcje wobec członka spółdzielni rolników; art. 11 ust. 4 odnoszący się do zbywania udziałów; art. 13 ust. 1 opisujący zagadnienie pokrywania strat; art. 14 regulujący kwestię oprocentowania udziałów. W opinii SN „rozwiązania wskazane powyżej powinny mieć charakter generalny i być stosowane w odniesieniu do wszystkich typów spółdzielni. Z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji implikuje to potrzebę ich wprowadzenia do ustawy ogólnej”. Zdaniem autorki możliwe są dwa rozwiązania. Mianowicie w przypadku, gdy uzasadnione byłoby, aby zamieniona zasada ogólna odnosiła się do wszystkich typów spółdzielni, wówczas należy znowelizować ustawę Prawo spółdzielcze. Natomiast w przypadku, kiedy zmiana – z uwagi na specyficzne cechy spółdzielni rolników – byłaby zasadna tylko i wyłącznie do tego typu podmiotów, wtedy powinna zostać zawarta w ustawie o spółdzielniach rolników.

Na potwierdzenie wyboru rozwiązania zasadności uchwalenia odrębnej ustawy o spółdzielniach rolników warto odwołać się do rozwiązań europej-

skich. Mimo dużego znaczenia spółdzielni jako formy zrzeszania producentów rolnych, nie ma ogólnego unijnego aktu prawnego dotyczącego zakładania oraz spraw organizacyjnych spółdzielni. Zagadnienia te są przedmiotem regulacji krajowych każdego państwa członkowskiego. Wyjątkiem jest spółdzielnia europejska. Jednocześnie wyróżnić można zróżnicowane źródła regulacji prawnych dotyczących spółdzielni, w tym rolniczych. W Niemczech, Austrii czy Finlandii funkcjonują odrębne ustawy o spółdzielniach. We Francji poza ogólną ustawą o spółdzielniach z 1947 r. problematyka spółdzielni rolniczych zawarta została w kodeksie rolnym (księga V, tytuł II)¹⁷. Z kolei we Włoszech czy Holandii podstawowe przepisy dotyczące spółdzielni zawarte są w kodeksie cywilnym. Włoskie pozakodeksowe akty prawne często poruszają problematykę spółdzielni rolniczych.

Szczególnie rozbudowane jest ustawodawstwo francuskie dotyczące spółdzielni rolniczych. Według francuskiej ustawy nr 47-1775 z 10 września 1947 r.¹⁸ po zmianie na podstawie ustawy nr 2014-856 z 31 lipca 2014 r. o społecznej i solidarnej ekonomii (gospodarki)¹⁹, spółdzielnia została zdefiniowana jako zrzeszenie (spółka) utworzone przez kilka osób łączących się dobrowolnie w celu zaspokajania swoich potrzeb gospodarczych (ekonomicznych) i społecznych, wykorzystujące własne, połączone środki. Realizuje ona swoje cele we wszystkich dziedzinach życia i pracy człowieka, przestrzegając następujących zasad: dobrowolnego i otwartego członkostwa dla wszystkich, demokratycznego zarządzania, współuczestnictwa ekonomicznego członków i ich szkolenia oraz współpracy z innymi spółdzielniami²⁰. Szczegółowe unormowania dotyczące spółdzielni rolniczych ustawodawca francuski wprowadził do *Code Rural*²¹. Te rozbudowane regulacje zawiera Tytuł II, części L, art. 521-1 do 528-1²², a także Tytuł II, części R, art. 521-1

¹⁷ C. Chômél, *France*, w: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*, Brussels 2010, s. 519-545.

¹⁸ Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération; JORF n°0214 du 11 septembre 1947, p. 9088 ze zm.

¹⁹ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire; JORF n°0176 du 1 août 2014, p. 12666.

²⁰ C. Chômél, *France*, w: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*, Brussels 2010, s. 519-545.

²¹ *Code rural et de la pêche maritime*, red. H. Bosse-Platière, Paris 2012, s. 678-701, 1566 i n.

²² Zob. P.G. Gourlay, *Coopératives agricoles*, Paris 1980. Na temat spółdzielni rolniczych we Francji np.: E.N. Martine, *Societes cooperatives et groupements agricoles*, „Revue de droit rural” 2000, nr 281, s. 157-165; J.M. Gilardeau, J.P. Moreau, *Code rural: commenté et annoté*, Paris 1995, s. 10 i n.; R. Mellerio, B. Gréteau, *Les coopératives agricoles à l'heure des*

do R529-2. W aspekcie analizy rozwiązań szczególnych regulacji dotyczących spółdzielni rolników warto nawiązać do przepisów *Code Rural*. Zawarte w tych regulacjach zasady dotyczą: celów działalności spółdzielni rolniczych, wymagań odnoszących się do członków spółdzielni i podmiotów współpracujących, założenia spółdzielni, w tym zatwierdzenia przez Wysoką Radę Współpracy Rolnej (*Haut Conseil de la Coopération Agricole*), statutu, spraw finansowych, struktury organizacyjnej, w tym organów, zarządzania i kontroli, likwidacji, połączeń, podziału, a także częściowego przeniesienia aktywów. Problematyka jest zatem bardzo rozbudowana i szczegółowa. W świetle prawa francuskiego spółdzielnie rolnicze i ich związki należą do specjalnej kategorii przedsiębiorstw, różnych od spółek cywilnych i spółek handlowych²³. Art. L521-1 *Code Rural* wskazuje, że celem spółdzielni rolniczych jest wspólne stosowanie przez producentów rolnych wszystkich właściwych środków zmierzających do ułatwienia lub rozwoju ich działalności gospodarczej oraz poprawy bądź zwiększania wyników tej działalności. Natomiast według R521-1 cel spółdzielni rolniczych określony w ich statutach stanowi podejmowanie, niezależnie od sposobu i technik przez nie stosowanych, co najmniej jednego spośród następujących działań:

a) zapewniania lub ułatwiania produkcji, sprzedaży, w szczególności na eksport, produktów rolnych i leśnych pochodzących z gospodarstw członków spółdzielni, bezpośrednio po ich zebraniu lub przechowywaniu, opakowaniu bądź przetworzeniu oraz poprawę produkcji, przechowywania, a także zarządzania jednym lub wieloma terenami leśnymi na rzecz członków spółdzielni;

b) zapewniania i dostarczania swoim spółdzielcom produktów, urządzeń, narzędzi i zwierząt niezbędnych do prowadzenia działalności bądź do utrzymywania nieruchomości leśnych, pod warunkiem, że przyczyniają się one do wytwarzania i przygotowywania niezbędnych produktów, w szczególności pasz dla zwierząt lub nawozów, oraz uczestniczenie w naprawie i konserwacji maszyn i narzędzi rolniczych;

c) oferowania członkom spółdzielni na wyłączny użytek ich gospodarstw rolnych i leśnych wszystkich niezbędnych usług, zwłaszcza udostępnianie sprzętu, maszyn rolniczych, środków utrzymywania i naprawy, zwierząt, środków służących wprowadzaniu udoskonaleń technicznych i kształcenia

rapprochements capitalistiques, „La Semaine Juridique Entreprise et Affaires” 2012, nr 46, s. 18 i n.; D. Hiez, *Poursuite de la lente évolution des coopératives agricoles*, „Revue des Societes” 2008, nr 2, s. 305 i n.

²³ Zob. D. Hiez, *Poursuite de la lente évolution des coopératives agricoles*, „Revue des Societes” 2008, nr 2, s. 398 i n.

zawodowego, wsparcie placówek badawczych, przeprowadzających eksperymenty i analizy, jak również odpowiednio wyspecjalizowanego personelu;

d) ogólnie rzecz ujmując, prowadzenia na rzecz członków spółdzielni działań i prac właściwych dla zawodów rolniczych.

Wymienione powyżej czynności mogą być również wykonywane przez spółdzielnie dla gospodarstw, które do nich należą lub które dzierżawią, albo które zostały im przyznane. Co istotne, związki spółdzielni rolniczych mogą wykonywać takie same czynności jak spółdzielnie rolnicze²⁴.

Członkiem spółdzielni rolniczej może być np. każda osoba fizyczna lub prawna o statusie rolnika lub leśnika prowadząca działalność na obszarze terytorialnym funkcjonowania spółdzielni rolniczej albo prowadząca działalność, która odpowiada celom spółdzielni rolniczej bądź jest z nimi zgodna²⁵, akceptująca deklarację działalności przewidzianą w art. L521-3; każda grupa wspólnie gospodarujących rolników danego obszaru; każde stowarzyszenie i każdy związek zawodowy (syndykat) rolników o celu wspólnym lub pokrewnym z celem danej spółdzielni rolniczej; inna spółdzielnia rolnicza, związek takich spółdzielni i spółka o charakterze rolnym, nawet jeśli ich siedziba znajduje się poza obszarem danej spółdzielni rolniczej; każda osoba fizyczna lub prawna o statusie rolnika lub leśnika będąca obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej i mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę poza terytorium Republiki Francuskiej, ale na obszarze przylegającym do obszaru spółdzielni rolniczej.

Artykuł L522-3 *Code Rural* wylicza także osoby fizyczne i prawne, które mogą być partnerami niewspółpracującymi, czyli nieprowadzącymi działalności rolniczej. Dotyczy to przede wszystkim pracowników stowarzyszeń, instytucji kredytowych czy izb regionalnych bądź departamentalnych, organizacji działających na rzecz rozwoju rolnictwa lub stowarzyszeń rolniczych międzybranżowych. Statuty mogą przewidywać, że zaangażowanie nowych spółdzielców obejmuje okres próbny nieprzekraczający jednego roku. W trakcie okresu próbnego podmioty te mają takie same prawa i obowiązki jak pozostali współpracujący spółdzielcy. Po jego upływie przystąpienie do spółdzielni jest ostateczne, chyba że ustalono inaczej, np. uzasadnione decyzją zarządu, a osoba zainteresowana została przedtem wysłuchana. Pod ko-

²⁴ C. Chômél, *Le cadre juridique et la gouvernance des coopératives agricoles*, w: C. Chômél, F. Declerck, M. Filippi, R. Mauget, O. Frey, *Les coopératives agricoles. Identité, gouvernance et stratégies*, Paris 2013, s. 66 i n.

²⁵ M. Filippi, *L'ancrage territorial des entreprises coopératives agricoles et le développement durable*, w: C. Chômél, F. Declerck, M. Filippi, R. Mauget, O. Frey, *Les coopératives agricoles. Identité, gouvernance et stratégies*, Paris 2013, s. 196 i n.

niec okresu próbnego, w przypadku wycofania się nowego partnera, powinien on otrzymać swoje udziały.

W świetle francuskiego *Code Rural* wraz z przystąpieniem do spółdzielni jej członek zobowiązuje się do wykonywania wszystkich lub wybranych usług lub dostaw, które mogą być realizowane za jego pośrednictwem. Statut każdej spółdzielni określa zakres, czas trwania i warunki tego zobowiązania, a także kary nakładane w razie ich nieprzestrzegania. Zobowiązuje się on również do nabycia lub objęcia liczby udziałów przewidzianych w zależności od zobowiązania określonego przez przepisy artykułu R523-1 *Code Rural*. Członkiem spółdzielni może zostać, co do zasady, osoba biorąca na siebie zobowiązanie, o którym wyżej, z zastrzeżeniami zawartymi w *Code Rural* (np. R523-3). Spółdzielca-producent rolny z reguły zawiera ze spółdzielnią umowę dostawy czy kontraktacji produktów rolnych (jeśli odnieść się do polskich typów umów).

3. Założenia projektu ustawy o spółdzielniach rolników

W świetle projektu omawianej ustawy z 2017 r. spółdzielnia rolników jest dobrowolnym zrzeszeniem osób: 1) fizycznych lub prawnych, prowadzących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzących działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, będących producentami produktów rolnych lub grup tych produktów, 2) fizycznych lub prawnych, niebędących rolnikami, prowadzących działalność w zakresie przechowywania, magazynowania, sortowania, pakowania lub przetwarzania produktów rolnych lub grup tych produktów, zwanych dalej „podmiotami niebędącymi rolnikami” – o zmiennym składzie osobowym i zmiennym kapitale, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą.

Ustawa w pierwszym punkcie nawiązuje do rozwiązania zawartego w ustawie o grupach producentów rolnych²⁶ i pojęcia gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym. Pewne problemy interpretacyjne, które się pojawiły w nawiązaniu do pojęcia gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym, uzasadniają twierdzenie, że warto rozważyć wprowadzenie definicji gospodarstwa rolnego na potrzeby tego aktu prawnego albo nawiązanie do

²⁶ Osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, które w ramach działalności rolniczej prowadzą: 1) gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub 2) dział specjalny produkcji rolnej – mogą organizować się w grupy producentów rolnych.

kodeksu cywilnego. Odnotować bowiem należy interpretację, że członkami grupy producentów rolnych nie mogą być podmioty niebędące podatnikami podatku rolnego lub z działów specjalnych produkcji rolnej. Co prawda słuszne wydaje się twierdzenie, że pojęcia „gospodarstwo rolne” z ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym nie należy łączyć z podmiotami, które są podatnikami podatku rolnego za grunty tworzące gospodarstwo rolne, ale – aby uniknąć dyskusji interpretacyjnej – można na potrzeby tego aktu prawnego wprowadzić definicję gospodarstwa rolnego.

Poza tym odnieść warto się także do faktu, że członkami spółdzielni w świetle projektu mogą być nie tylko rolnicy, ale także inne osoby spełniające wymagania, tj. prowadzące działalność w zakresie np. przechowywania, magazynowania, sortowania, pakowania lub przetwarzania produktów rolnych. Statut spółdzielni rolników ma wskazywać warunki przyjmowania do spółdzielni członków będących rolnikami oraz podmiotów niebędących rolnikami. Co prawda założycielami spółdzielni mogą być tylko rolnicy, ale wydaje się zasadne wprowadzenie regulacji, że minimum 75% członków powinno być rolnikami.

Pozytywnie ocenić należy, że członkami spółdzielni rolników mogą być zarówno producenci rolni będący osobami fizycznymi, jak i prawnymi. Oznacza to, że członkami mogą być także np. rolnicze spółdzielnie produkcyjne czy spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą. W świetle projektu spółdzielnia rolników liczy co najmniej dziesięciu członków będących rolnikami, o ile statut nie wymaga większej liczby. Jeżeli chodzi o minimalną liczbę członków, to zasadne wydaje się wprowadzenie 5 producentów rolnych. Liczba taka odnosi się obecnie do spółdzielczych grup producentów rolnych. Zaproponowana w projekcie liczba 10 podmiotów zachęcałaby do tworzenia takich podmiotów. Mniejsza liczba członków występuje także w innych systemach prawnych, np. w Niemczech – 3, we Francji – 7.

Powstaje pytanie o weryfikację, czy dana spółdzielnia jest spółdzielnią rolników, co ma znaczenie w zakresie preferencji (np. podatkowych) wprowadzonych przez ustawę. Projekt ustawy nie przewiduje odrębnego rejestru dla takich podmiotów, wskazuje na cechy charakterystyczne spółdzielni rolniczej, tj. członkostwo i przedmiot działalności. Podobnie jest w przypadku grup producentów rolnych, ale w tym zakresie podmioty podlegają wpisowi do odrębnego rejestru grup producentów rolnych. Zatem nie ma problemu z określeniem, czy dany podmiot jest grupą producentów rolnych i może korzystać z preferencji podatkowych. Natomiast zgodnie z projektem ustawy spółdzielnia rolników zawiera oznaczenie „Spółdzielnia Rolników”. Zatem w przypadku rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym sprawdzone po-

winy być warunki, czy dana spółdzielnia spełnia wymagania, aby zostać uznaną za rolniczą.

Projekt wskazuje, że statut spółdzielni rolników zawiera co najmniej: 1) warunki przyjmowania do spółdzielni członków będących rolnikami oraz podmiotów niebędących rolnikami; 2) wskazanie minimalnego okresu członkostwa w spółdzielni, który nie może być krótszy niż rok obrotowy; 3) wskazanie terminu składania przez członka spółdzielni informacji o zamiarze wystąpienia ze spółdzielni rolników, który nie może upływać później niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego.

Dla trwałości spółdzielni bardziej zasadne byłoby wprowadzenie dłuższego okresu minimalnego członkostwa w spółdzielni (np. 5 lat) oraz dłuższego terminu wypowiedzenia. Jednocześnie może to stanowić dla niektórych podmiotów czynnik zniechęcający do zakładania spółdzielni.

Przedmiotem działalności spółdzielni rolników ma być prowadzenie działalności gospodarczej na rzecz jej członków będących rolnikami w zakresie: 1) planowania przez nich produkcji produktów lub grup produktów i dostosowywania jej do warunków rynkowych ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości; 2) koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów lub grup produktów wyprodukowanych przez rolników; 3) koncentracji popytu oraz organizowania zakupu środków niezbędnych rolnikom do produkcji produktów lub grup produktów.

Spółdzielnia rolników, oprócz prowadzenia działalności, o której mowa powyżej, może w świetle projektu zajmować się aktywnością gospodarczą w zakresie: 1) przechowywania, konfekcjonowania i standaryzacji produktów lub grup produktów, wyprodukowanych przez jej członków będących rolnikami; 2) przetwarzania produktów lub grup produktów wyprodukowanych przez jej członków będących rolnikami oraz obrotu uzyskanymi w ten sposób produktami przetworzonymi; 3) świadczenia usług na rzecz członków będących rolnikami związanych z wytwarzaniem przez nich produktów lub grup produktów; 4) sprzedaży produktów lub grup produktów, wyprodukowanych przez jej członków będących rolnikami; 5) upowszechniania wśród swoich członków korzystnych dla środowiska metod uprawy, technologii produkcji i metod gospodarki odpadami; 6) prowadzenia działalności usługowej na rzecz swoich członków.

Pozytywnie ocenić należy szerokie ujęcie działalności spółdzielni rolników. Na uwagę zasługuje przede wszystkim możliwość przetwarzania produktów rolnych dostarczonych przez członków. Jest to niezmiernie ważne w aspekcie udziału producentów rolnych w kolejnym etapie łańcucha żywnościowego. W przypadku grup producentów rolnych przedmiot działalności

został określony wąsko, brakuje m.in. właśnie przetwórstwa. Z pewnością w praktyce potrzebne są spółdzielnie prowadzące działalność usługową na rzecz swoich członków.

Niemniej rozważenia wymaga wskazanie bezpośrednio w ustawie działalności spółdzielni polegającej na zaangażowaniu się w rozwój energii odnawialnej z wykorzystaniem surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych lub pozostałości z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego lub biomasy leśnej, czy też gruntów należących do członków spółdzielni, na których mogłyby zostać zainstalowane elektrownie wiatrowe czy fotowoltaika. Działając w zakresie energii odnawialnej podmioty takie mogłyby zostać uznane za spółdzielnie energetyczne, o ile spełniałyby przesłanki z ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Pozytywnie należy ocenić propozycję, że statut może przewidywać możliwość corocznego ustalania liczby udziałów, do których mają prawo poszczególne członkowie, proporcjonalnie do ich udziału procentowego w łącznej wartości zakupionych przez spółdzielnię od swoich członków produktów lub grup produktów w roku obrotowym bezpośrednio poprzedzającym rok, w którym jest ustalana liczba udziałów.

Członek spółdzielni rolników, który wystąpił z tej spółdzielni za wypowiedzeniem lub został wykreślony z powodu zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego, może w terminie sześciu miesięcy od dnia ustania członkostwa przenieść w formie pisemnej swoje udziały na osobę, która przejęła i prowadzi jego gospodarstwo rolne, o ile została ona członkiem tej spółdzielni albo złożyła deklarację przystąpienia do niej. Według projektu spółdzielnia rolników tworzy zasadnicze fundusze własne: 1) fundusz założycielski, na który składają się wpłaty udziałów członkowskich oraz wpisowego; 2) fundusz zasobowy, na który przeznacza się nie mniej niż 10% dochodu ogólnego; 3) fundusz rezerw niepodzielnych, na który przeznacza się nie mniej niż 20% dochodu ogólnego; 4) fundusz wzajemnościowy, na który przeznacza się nie mniej niż 3% dochodu ogólnego. Środki pieniężne zgromadzone na rachunku funduszu wzajemnościowego przeznacza się na rozwój i promocję spółdzielni rolników.

Pozytywnie ocenić należy także art. 9 ustawy, który wskazuje, że spółdzielnie rolników mogą zakładać związki spółdzielni rolników prowadzące w imieniu i na rzecz swoich członków działalność w zakresie, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, lub przystępować do takich związków. Związek spółdzielni rolników może prowadzić również działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz członków spółdzielni rolników będącej członkiem tego związku. Krajowa Rada Spółdzielcza ma kierować rejestrem związków

spółdzielni rolników (określać zasady prowadzenia rejestru i dane w nim uwidocznione).

Art. 12 projektu ustawy określa, że członek spółdzielni rolników, będący właścicielem wniesionego do spółdzielni rolników wkładu niepieniężnego, może nim rozporządzać, jednak o zamiarze zbycia takiego wkładu jest obowiązany powiadomić spółdzielnię na piśmie co najmniej na 12 miesięcy przed dokonaniem tej czynności, o ile w statucie nie został wskazany termin wcześniejszy.

Projekt ustawy przewiduje także wprowadzenie zmian w innych aktach prawnych. Chodzi przede wszystkim o przepisy podatkowe, które mają stanowić instrument zachęcający do zakładania spółdzielni. Jednocześnie należy zaznaczyć, że niektóre z nich już funkcjonują w odniesieniu do grup producentów rolnych. Przykładowo w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w art. 7 w ust. 1 dotyczącym zwolnień od podatku od nieruchomości dodany ma zostać pkt 16, na podstawie którego od wskazanego podatku mają być zwolnione „budynki i budowle lub ich części oraz zajęte pod nie grunty, wykorzystywane przez spółdzielnię rolników lub związek spółdzielni rolników na działalność określoną w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach rolników stanowiące własność albo będące w wieczystym użytkowaniu spółdzielni rolników lub związku spółdzielni rolników, które prowadzą działalność jako mikroprzedsiębiorstwo w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu²⁷. Zasadne wydaje się poszerzenie tego zwolnienia o przypadki dzierżawy, najmu i użytkowania w sytuacji, gdy grunty wraz z budynkami zostały oddane w użytkowanie czy w posiadanie zależne spółdzielni rolniczej. Wtedy także powinna mieć zastosowanie wspomniana preferencja podatkowa. W przypadku posiadania zależnego w świetle przepisów często podatnikiem jest właściciel, ale z umowy wynika, że w imieniu właściciela podatek ma zapłacić spółdzielnia rolnicza.

Natomiast według projektu art. 17 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w ust. 1 po punkcie 49 dodany ma zostać pkt 49a mówiący, że zwalnia się od podatku dochodowego od osób prawnych dochody spółdzielni rolników w rozumieniu ustawy o spółdzielniach rolników prowadzącej działalność jako mikroprzedsiębiorstwo w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu

²⁷ Dz.Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., s. 1.

art. 107 i 108 Traktatu, pochodzące ze sprzedaży produktów rolnych lub grup tych produktów, lub ryb, ze względu na które spółdzielnia rolników została założona, wyprodukowanych w gospodarstwach lub działach specjalnych produkcji rolnej jej członków. Należy podkreślić, że przepis ten wspomina tylko o sprzedaży produktów, podczas gdy przedmiotem działalności spółdzielni rolniczych może być także przetwórstwo. Poza tym regulacja wprowadza nie tylko ograniczenia przedmiotowe, ale i podmiotowe. Mianowicie zwolnienie odnosi się do mikroprzedsiębiorcy, którym w świetle przepisów unijnych i krajowych jest przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 10 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 milionów euro.

Jeżeli chodzi o proponowane w projekcie preferencje podatkowe, to Sąd Najwyższy w opinii stwierdził, że „po pierwsze, inaczej niż przyjmuje to projektodawca, w świetle wyroku TSUE z 8 września 2011 r.²⁸ przepisy art. 20-23 projektu, nie stanowią wyrazu stosowania wobec spółdzielni pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 TFUE. Zdaniem Sądu Najwyższego w wypadku opiniowanego projektu nie zachodzi więc konieczność notyfikacji. Po drugie, zdaniem SN swoista regulacja statusu podatkowego spółdzielni jest ze wszech miar pożądana. Jednocześnie w opinii SN ograniczenie do spółdzielni jednego rodzaju narusza zasadę równości w obrębie jednej formy organizacyjno-prawnej, a w aspekcie legislacyjnym wydaje się naruszać zasady prawidłowej legislacji. Jako prawidłowe wchodzi zatem w grę rozwiązanie polegające na generalnym przyjęciu statusu fiskalnego adekwatnego do formy organizacyjno-prawnej spółdzielni”²⁹. W tym zakresie autorka pragnie podkreślić, że w wielu ustawodawstwach krajowych członków Unii Europejskiej występują zróżnicowania podatkowe spółdzielni z uwagi na przedmiot działalności. Poza tym także w naszym ustawodawstwie występują przykłady innego reżimu podatkowego spółdzielni. Przykładowo zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wolne od podatku są: dochody spółdzielni socjalnej wydatkowane w roku podatkowym na cele, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, na zasadach określonych w tej ustawie, w części nie zaliczonej do kosztów uzyskania przychodów.

Warto także dodać, że Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w swojej opinii pozytywnie ocenia uregulowania zawarte w projek-

²⁸ W połączonych sprawach C-78108 do C-80108, *Paint Graphos Soc. coop. arl i inni*, Zbiór Orzeczeń 2011, s. I-07611.

²⁹ Uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o spółdzielniach rolników. Druk sejmowy numer 1425...

cie ustawy, które mogą poprawić funkcjonowanie spółdzielczości rolniczej w sferze ekonomicznej i społecznej. Związek wspiera propozycje poprawy potencjału producentów rolnych, stymulowanie opłacalności produkcji rolniczej, usprawnienia przetwarzania, sprzedaży i dystrybucji produktów rolnych. Jednocześnie Związek wskazuje, że ze względu na ujemny wpływ ustawy na budżety jednostek samorządu terytorialnego w roku budżetowym może nastąpić niewykonanie budżetu po stronie dochodów, bez jego korekty w zakresie wydatków³⁰. Dlatego z uwagi na fakt, że przewiduje się, iż określone przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego, obecnie istniejące, będą mogły wyłączyć się z opodatkowania podatkiem od nieruchomości projekt został negatywnie zaopiniowany przez Zarząd Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej³¹.

4. Podsumowanie

Dokonując podsumowania, pozytywnie ocenić należy podjęcie inicjatywy uchwalenia ustawy o spółdzielniach rolników. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie odrębnego pojęcia spółdzielni rolników, a także instrumentów prawnych ułatwiających zakładanie i funkcjonowanie tego rodzaju podmiotów, stanowią istotny czynnik rozwoju spółdzielni, wpisują się w europejskie tendencje rozwoju spółdzielni rolników.

Jednocześnie, w opinii autorki, niezbędne byłoby rozważanie wprowadzenia kilku zmian, na przykład w zakresie wprowadzenia definicji spółdzielni rolników. Według projektu kryterium wyróżniających spółdzielnie rolnicze jest przedmiot działalności oraz cechy członków. Oczywiście są to założenia właściwe, ale rozważyć warto zaproponowane w niniejszym artykule niewielkie zmiany w zakresie tych kryteriów. Z projektu powinny zostać wykreślone także regulacje prawne, które są już zawarte w ustawie Prawo spółdzielcze. Jeżeli chodzi o radę nadzorczą, to warto rozważyć uproszczenia, jakie obecnie występują w odniesieniu do grup producentów rolnych i spółdzielni produkcji rolnej. Mianowicie art. 46a ustawy Prawo spółdzielcze stanowi, że w spółdzielczych grupach producentów rolnych oraz w spółdzielniach produkcji rolnej, w których liczba członków nie przekracza dziesięciu, nie powołuje się rady, o ile statut nie stanowi inaczej. W tym przypadku kompetencje rady ma walne zgromadzenie członków.

³⁰ Uwagi Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do rządowego projektu ustawy o spółdzielniach rolników...

³¹ Ibidem.

Rozważyć warto także pewne rozwiązania, które występują w innych systemach prawnych, np. przepisy dotyczące spółdzielców-inwestorów. Nie są to podmioty zainteresowane nawiązywaniem stosunków handlowych ze spółdzielnią, lecz wnoszące kapitał i oczekujące z tego tytułu dywidendy³². Udział inwestora jest szczególnie istotny w przypadku przedsięwzięć wymagających środków finansowych, jak przetwórstwo czy energia odnawialna. Oczywiście podmiotami dominującymi są producenci rolni.

Do większego zaangażowania w sprawę spółdzielni mogą zachęcić zmiany w zakresie głosowania. Od wielu lat zarówno w Polsce, jak i innych państwach, dyskutowana jest propozycja zniesienia zasady, że każdemu członkowi spółdzielni przysługuje jeden głos. Zwolennicy odejścia od tej reguły podkreślają, że zróżnicowanie liczby głosów przysługujących poszczególnym członkom na walnym zgromadzeniu w zależności od wartości posiadanych udziałów, wkładów pieniężnych czy gruntowych będzie zachęcało członków do wnoszenia wyższych udziałów i wkładów, co z kolei wpłynie korzystnie na sytuację finansową spółdzielni³³. Z drugiej jednak strony przyznanie każdemu członkowi spółdzielni jednego głosu odróżnia tę formę prawną od spółek kapitałowych. Dlatego ciekawe i warte rozważenia wydają się rozwiązania wprowadzone przez niektóre ustawodawstwa europejskie – dopuszczenie możliwości przyznania członkowi więcej niż jednego głosu, ale w pewnych granicach określonych przez bezwzględnie obowiązujące przepisy. Projekty ustawy Prawo spółdzielcze z 2012 r. przewidywały odejście od zasady „jeden członek – jeden głos” w odniesieniu do spółdzielni produkcji rolnej.

Niektóre ustawodawstwa, np. włoskie, przewidują możliwość uzyskania „dodatkowych korzyści”. Należy je rozumieć jako dodatek dla spółdzielców za cenę płaconą przy zakupie towarów i usług od spółdzielni albo jako wynagrodzenie za ich pracę na rzecz organizacji czy też dostarczanie produktów rolnych w przypadku spółdzielni rolników³⁴. Takie rozwiązanie może przy-

³² Finansowanie spółdzielni to jedno z zagadnień omawianych w praktyce i doktrynie niemieckiej od kilku lat: zob. np. R. Günther, *Mitgliedschaft von Investoren – in Genossenschaften*, w: H.-H. Münkner, R. Günther (red.), *Perspektiven für genossenschaftliche Finanzierung*, Hamburger Beiträge zum Genossenschaftswesen, Band 28, Hamburg 2002, s. 51-80; H. Münkner, *Fördermitglieder, Investorenmitglieder und externe Anteilseigner – neue Ansätze zur Milderung der strukturellen Schwächen im Finanzierungsbereich*, w: R. Steding (red.), *Genossenschaftsrecht im Spannungsfeld von Bewahrung und Veränderung*, Göttingen 1994, s. 83-106.

³³ Zob. np. krs.org.pl [dostęp: 09.05.2013].

³⁴ Według 2545-sexies w.l.k.c. akt założycielski określa kryteria udzielania „dodatkowych korzyści” dla członków proporcjonalnie do ilości i jakości wymiany wzajemnościowej. A. Suchoń, *W kwestii nowego modelu spółdzielczości rolniczej – wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 27-48.

czynić się do większej aktywności członków i przywrócenia więzi spółdzielcy ze spółdzielnią. W przyszłości rozważyć należy uchwalenie odrębnej, szerszej ustawy o spółdzielniach rolniczych, obejmującej spółdzielnie prowadzące działalność rolniczą (spółdzielnie produkcji rolnej) lub spółdzielnie producentów rolnych, których celem byłoby zaspokajanie wspólnych potrzeb członków związanych z prowadzonym gospodarstwem rolnym (spółdzielców albo wspólnym).

SOME OBSERVATIONS REGARDING THE DRAFT ACT ON FARMERS' COOPERATIVE

S u m m a r y

This article is a voice in a discussion on the need to adopt and shape specific regulations governing farmers' cooperatives. The author presents assumptions which gave rise to the design of the project and then answers the question of whether a separate act on farmers' cooperatives is required. Next the author makes a positive evaluation of the legal regulations included in the project. There is no doubt that the introduction of a separate concept of farmers' cooperatives and the introduction of legal instruments that facilitate setting up farmers' cooperatives and their functioning are an important factor in the development of cooperatives, and are in line with European trends regarding the development of farmers' cooperatives. However, the draft needs several amendments.

COMMENTI NEL CONTESTO DEL PROGETTO DI LEGGE SULLE COOPERATIVE DI AGRICOLTORI

R i a s s u n t o

L'articolo è una voce nella discussione sulla necessità di approvare e definire future regolazioni speciali concernenti le cooperative di agricoltori. In primo luogo, l'Autrice presenta presupposti che hanno costituito il fondamento per la redazione del progetto, in seguito risponde alla domanda se una legge speciale sulle cooperative agricole sia necessaria, successivamente effettua una valutazione di regolazioni giuridiche contenute nel progetto. In conclusione, l'Autrice valuta positivamente l'iniziativa volta ad approvare la legge sulle cooperative di agricoltori. Non vi è dubbio che l'introduzione di una nozione separata di cooperativa di agricoltori, come anche di strumenti giuridici che facilitino la costituzione e il funzionamento di tali enti, costituiscono un fattore importante per il loro sviluppo, iscrivendosi nelle tendenze di sviluppo europee.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht”

Ines Manuela Hilger, *Unzulässigkeit der Verpflichtung zur Schaffung von Biodiversitätsausgleichsflächen bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln* (Bezpodstawność obowiązku tworzenia obszarów rekompensujących różnorodność biologiczną w ramach zezwoleń na środki ochrony roślin), AUR 2017, nr 5, s. 168-173.

Punktem wyjścia rozważań jest wniosek Federalnego Urzędu Ochrony Środowiska (*das Umweltbundesamt*) w sprawie przyjęcia nowych regulacji dotyczących środków ochrony roślin. Służyć one mają zapewnieniu ochrony różnorodności biologicznej. Rozwiązania te zakładają zobowiązanie użytkowników środków ochrony roślin do ustanowienia w przyszłości tzw. ekologicznych obszarów wyrównawczych. Według Autora wniosek ten pomija fakt, że już samo prowadzenie produkcji rolnej wiąże się z eliminacją różnorodności biologicznej, która wcześniej istniała na tych gruntach. Autor przyjmuje założenie, że przedstawione propozycje są niezgodne z prawem. Powody ku takiemu stwierdzeniu przedstawia w ośmiu punktach, których analiza stanowi przedmiot artykułu. W podsumowaniu artykułu wskazuje, że zobowiązanie użytkowników środków ochrony roślin do tworzenia takich obszarów na podstawie zezwolenia na środki ochrony roślin pod wieloma względami byłoby niezgodne zarówno z prawem unijnym, jak i z niemieckim.

Thomas Giesen, *Öffentliche Forstverwaltungsorganisation und europäisches Kartellrecht* (Organizacja zarządzania lasami publicznymi a europejskie prawo antymonopolowe), AUR 2017, nr 6, s. 201-207.

Autor już na wstępie artykułu zwraca uwagę na szerokie kompetencje przysługujące administracji leśnej w Niemczech. W szczególności wskazuje na: zarządzanie

lasami państwowymi, umowne zarządzanie lasami gminnymi i prywatnymi, podział subsydiów, dziesięcioletnie planowanie operacyjne (gospodarka leśna) dla wszystkich właścicieli lasów, uprawnienia policyjne w lasach. Kumulacja tych uprawnień w ręku jednego organu administracyjnego rodzi niekiedy wiele wątpliwości. Ich realizacja może naruszać unijne regulacje w zakresie prawa antymonopolowego, tak jak miało to miejsce w stanie faktycznym, stanowiącym podstawę do wydania wyroku Oberlandesgericht Düsseldorf z 15 marca 2017 r. (sygn. akt: VI-Kart 10/15 (V)), który został poddany przez autora dogłębnej analizie. Znaczenie tego orzeczenia jest jednak, zdaniem Autora, marginalizowane przez wydział rolnictwa niemieckiego ministerstwa wyżywienia i rolnictwa.

Wilhelm Kleineke, *Die Teilkündigung beim Landpachtvertrag über Stückländereien sowie die Folgen eines Teilverkaufs für den Pachtvertrag* (Częściowe wypowiedzenie umowy dzierżawy gruntu oraz konsekwencje częściowej sprzedaży dla umowy dzierżawy gruntu), AUR 2017, nr 8, s. 281-284.

Przedmiotem rozważań jest wyrok Oberlandesgericht Naumburg z 12 listopada 2015 r. (sygn. akt: 2U42/15Lw), w którym sąd orzekł, że jeżeli jedna z kilku nieruchomości będących przedmiotem jednej umowy dzierżawy zostanie sprzedana, przekazujący i nabywca kontynuują umowę jako wspólnota dzierżawy, a częściowe odstąpienie od umowy ze względu na brak innych postanowień jest nieskuteczne.

Zdaniem autora wskazane orzeczenie nie tylko nie zawiera wystarczająco przekonującego uzasadnienia, ale także nie uwzględnia dotychczasowej linii orzecniczej i przeważających poglądów doktryny. W myśl tego rozstrzygnięcia należy stosować „teorię jedności” również w odniesieniu do często powtarzających się w praktyce przypadków sprzedaży jednego lub kilku gruntów, stanowiących wspólnie z innymi gruntami jeden przedmiot umowy dzierżawy. Jednak według autora w przypadku umowy dzierżawy gruntów niestanowiących zorganizowanej całości gospodarczej, ze względu na brak jedności przedmiotu dzierżawy, znaleźć winna zastosowanie zasada, zgodnie z którą w takich sytuacjach powstają odrębne, aczkolwiek identyczne umowy dzierżawy.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 2 (21) – 2017, 209–210
DOI: 10.14746/ppr.2017.21.2.14

“Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Luis González Vaqué, *¿Qué hay de "nuevo" en el Reglamento (UE) 2015/2283 relativo a los nuevos alimentos?* (Nowe zagadnienia uregulowane w rozporządzeniu (UE) 2015/2283 w sprawie nowej żywności), RDDA 2016, nr 68, s. 107-127.

Unia Europejska przyjęła rozporządzenie nr 2015/2283 w sprawie nowej żywności w celu ustanowienia przepisów dotyczących wprowadzania nowej żywności na rynek unijny przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu jej bezpieczeństwa oraz wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka i interesu konsumentów. Wchodzi ono w życie 1 stycznia 2018 r. Rozporządzenie to reguluje m. in. proces wprowadzania na unijny rynek produktów, które stanowią „nową żywność”. Dlatego na samym początku procedury podmioty działające na rynku spożywczym powinny ustalić, czy dany produkt, który zamierzają wprowadzić na rynek, objęty jest zakresem zastosowania tego rozporządzenia. Jeżeli powstała w tym zakresie wątpliwość, wówczas mogą zasięgnąć opinii organów państwa, w ramach którego funkcjonuje dany rynek. Z kolei organy krajowe mogą skonsultować tę kwestię zarówno ze swoimi odpowiednikami w innych państwach UE, jak i z Komisją Europejską.

Liliana Hernández Mendoza, Pedro Díaz Peralta, El principio "ne bis in idem" y la protección jurídica de las obtenciones vegetales y de los derechos del obtentor (Zasada „ne bis in idem” a prawna ochrona odmian roślin i praw przysługujących hodowcy), RDDA 2016, nr 68, s. 129-155.

Zasada prawna *ne bis in idem* – „nie dwa razy w tej samej sprawie” – ustanawia zakaz karania dwa razy za identyczne przewinienia danego podmiotu. Znajduje ona również zastosowanie w prawie hiszpańskim, m. in. w formie ochrony przed możliwością podwójnego ukarania z tytułu jednoczesnego zastosowania przepisów prawa administracyjnego i karnego. Zakaz ten został utrwalony w hiszpańskim systemie prawnym na skutek wykładni art. 25 pkt 1 Konstytucji hiszpańskiej dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii. Autor podkreśla, że tego rodzaju rozwiązanie zostało powielone chociażby w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Cel artykułu stanowi próba przybliżenia hiszpańskich rozwiązań prawnych dotyczących ochrony praw przysługujących hodowcom zróżnicowanych odmian roślin w świetle krajowego prawa karnego i administracyjnego, mając na uwadze założenia *sui generis* systemu prawnego wypracowanego przez Międzynarodową Konwencję Ochrony Nowych Odmian Roślin (UPOV), przyjętego przez Unię Europejską w drodze rozporządzenia (WE) nr 2100/94 z 27 lipca 1994 r. Autor podkreśla, że hiszpańska ustawa nr 3 z 7 stycznia 2000 r. ustanawia system kar administracyjnych za okre-

ślone wykroczenia, które mogą z kolei stanowić również podstawę do zastosowania odpowiedzialności karnej, o której mowa art. 274 pkt 4 kodeksu karnego.

Reynaldo Manuel Tarragó Ayr, *Régimen legal de entrega de tierras en usufructo en Cuba, situación actual* (System prawny przekazywania ziemi w użytkowanie na Kubie – sytuacja aktualna), RDDA 2016, nr 68, s. 187-206.

Przyjęcie przez kubańską Radę Państwa ustawy-dekretu nr 300 z 9 października 2012 r. stanowi próbę zmiany procedury przekazywania ziemi rolnej w użytkowanie ludności kubańskiej. Reforma systemu przekazywania ziemi miała na celu ożywienie sytuacji w rolnictwie i w gospodarce państwa oraz realizowanie polityki zrównoważonego rozwoju poprzez efektywną ochronę ziemi rolnej za pomocą skutecznego systemu prawnego. Autor przedstawił podstawowe problemy związane z procedurą przekazywania ziemi w użytkowanie ludności rolniczej, które dotyczą m. in: zastosowania procedury w praktyce, problematyki praw użytkownika, zagadnień związanych z systemem prawa pracy obowiązującym użytkowników ziemi w zakresie obowiązków pracowniczych, kwestii wygaśnięcia użytkowania i jego przyczyn, a także prawnej procedury wygaśnięcia i przedłużenia użytkowania. Zdaniem autora nowa ustawa-dekret praktycznie w całości powiela rozwiązania prawnej przewidziane w dekreście nr 259 i dekreście nr 282 z 29 sierpnia 2008 r. i nie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym w zakresie sprawiedliwego systemu dystrybucji ziemi rolnej.

opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 2 (21) – 2017, 211–212
DOI: 10.14746/ppr.2017.21.2.15

„Rivista di Diritto Agrario“

Antonio Sciaudone, *L'azienda agricola tra esigenze della proprietà e sviluppo dell'impresa (il potenziamento delle strutture agricole e la promozione dell'azienda tra politiche europee e dinamiche interne)* (Gospodarstwo rolne między wymogami dotyczącymi prawa własności a rozwojem przedsiębiorstwa / siła struktur rolnych i promocji gospodarstwa – między polityką europejską a wewnętrznym dynamizmem/), RDA 2016, z. 4, s. 402-443.

Przedmiotem rozważań jest prawna problematyka funkcjonowania gospodarstwa rolnego i wymogów dotyczących własności, a także kwestie związane z rozwojem przedsiębiorstwa. Biorąc pod uwagę rozwiązania krajowych oraz unijnych regulacji prawnych, wyraźnie widać różnicę między pojęciem gospodarstwa rolnego a gruntem rolnym, który jest wykorzystywany w działalności opartej na uprawie ziemi. Zdaniem

Autora, zarządzanie głównym składnikiem gospodarstwa, to jest gruntem rolnym, nie byłoby możliwe bez istnienia innych dóbr „powiązanych” a pozostających w gestii zarządzającego. To w składnikach gospodarstwa rolnego, w tym konkurujących ze sobą elementach podporządkowanych „zasadzie organizacji”, zawarte są możliwości produkcyjne na miarę przedsiębiorstwa. Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że to w organizacji gruntu rolnego widać jej podporządkowanie cechom charakterystycznym dla poszczególnych dóbr.

Luigi Russo, *Avviamento, beni immateriali e nuovi beni dell'azienda agricola* (Zdolność gospodarstwa rolnego, dobra niematerialne oraz nowe składniki gospodarstwa rolnego), RDA 2016, z. 4, s. 444-486.

Autor podjął rozważania na temat tradycyjnych oraz nowych dóbr jako składników gospodarstwa rolnego. Obok tradycyjnych składników gospodarstwa rolnego – dóbr materialnych, pojawiły się dobra niematerialne będące konsekwencją uwzględniania działalności powiązanych z pojęciem działalności rolniczej. Przykładem tych dóbr są prawa własności intelektualnej czy znaki towarowe o charakterze indywidualnym lub zbiorowym. W sektorze rolnictwa istotne znaczenie mają na przykład chronione oznaczenia geograficzne i chroniona nazwa pochodzenia czy gwarantowana tradycyjna specjalność, a także szereg uprawnień związanych z kontrolą i certyfikacją produktów wysokiej jakości.

Wśród nowych dóbr pojawiły się nowe stosunki umowne, tj. stosunki korporacyjne związane z przynależnością do organizacji, a ponadto kilkuletnie zobowiązania wynikające z drugiego filara wspólnej polityki rolnej i ich następstwa (w zakresie wymogu tzw. *condizionalità*) i inne np. w sektorze winiarskim. Przede wszystkim do nowych praw będących składnikami gospodarstwa rolnego zaliczyć należy prawo do płatności przyznawanych w ramach systemu rolniczego wsparcia finansowego, np. płatności rolno-środowiskowych, dopłat do certyfikacji gospodarstw określonych w rozporządzeniu nr 1305/2013.

Marianna Giuffrida, *Successione mortis causa e strumenti (anche preventivi) di conservazione dell'integrità aziendale* (Sukcesja mortis causa oraz instrumenty ochrony integralności gospodarstwa, w tym także prewencyjne), RDA 2016, z. 4, s. 487-505.

Artykuł dotyczy problematyki dziedziczenia i ochrony integralności gospodarstwa. Prawna regulacja dziedziczenia powiązana jest z kontynuacją działalności rolniczej w formie przedsiębiorstwa. Tytuł do gospodarstwa zależy od prowadzenia przedsiębiorstwa i związanej z tym organizacji dóbr przez przedsiębiorcę. Właśnie w taki sposób ustawodawca dąży do zapewnienia praw podmiotom zasługującym na ochronę, co wyjaśnia nawiązanie do rozwiązań prawnych dotyczących sukcesji gospodar-

stwa zarządzanego przez właściciela gruntów, a także do rozwiązań regulujących sukcesję umów rolnych. Zarówno rolnik uprawiający ziemię bezpośrednio (tzw. *coltivatore diretto* oraz przedsiębiorca rolny są przedsiębiorcami wytwarzającymi produkty w celu wprowadzenia ich na rynek, co uzasadnia istnienie szczególnego reżimu regulacji sukcesji. Jednak, co warto podkreślić, instrumentem ochrony w sytuacji sukcesji pozostaje prawo własności.

Alessandra Tomasini, *Il lavoro nell'azienda agricola (tipologie contrattuali in funzione della flessibilità)* (Praca w gospodarstwie rolnym (typologie kontraktów a funkcja elastyczności), RDA 2016, zesz. 4, s. 506-529.

Reformy dotyczące prawa pracy wpływają również na sektor rolny. Pracę rolną charakteryzują niepewność i elastyczność. W rozwijającym się sektorze rolnym rośnie zapotrzebowanie na pracowników. Zdaniem Autorki jedynym sposobem wspierania go jest wprowadzenie rozwiązań nastawionych na redukcję kosztów produkcji i obciążeń, jak również ograniczających biurokrację. Według organizacji rolniczych istotnym obciążeniem dla pracodawców są koszty pracy. We włoskiej ustawie z 28 grudnia 2015 r. n. 208 określono nowe możliwości wsparcia zatrudnienia na czas nieokreślony. Również rozporządzenie nr 1307/2013 daje podstawę wsparcia w zakresie obowiązków podatkowych i „socjalnych”. Zdaniem Autorki kwestie te niedostatecznie ujęto w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2014-2020.

opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 2 (21) – 2017, 212–214
DOI: 10.14746/ppr.2017.21.2.16

“Rivista di Diritto Alimentare”¹

A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore* (Wybory żywności dokonywane przez rodziców a interes dziecka), RDA 2017, nr 2, s. 4-14.

Kwestia decyzji dotyczących tytułowych wyborów rodzi konflikty między rodzicami a dziećmi podlegającymi ich władzy rodzicielskiej, zwłaszcza gdy nie są zgodni co do wyboru diety (np. weganizm od wczesnych lat dzieciństwa). Powstają między nimi kontrowersje, czy dany wybór rodzica służy zdrowiu dziecka, co z kolei z reguły wymaga oceny medycznej. Należy pamiętać o art. 14 ust. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi o prawie rodziców do wychowania dziecka

¹ Publikowane na stronie <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista>.

m.in. wedle ich przekonań religijnych. Analogiczne rozwiązanie zawarte jest w art. 30 ust. 1 włoskiej Konstytucji, które statuuje tak prawo, jak i obowiązek rodziców w zakresie wychowania dzieci. Z drugiej strony nie może ująć uwadze prawo dziecka do odpowiedniej – z punktu widzenia jego rozwoju – żywności wynikające z Konwencji Praw Dziecka wiążącej we włoskim porządku prawnym. Artykuł w oparciu o analizowane orzecznictwo sądów włoskich przedstawia trudności w rozstrzyganiu konfliktów związanych ze zderzeniem różnych wartości i dóbr.

N. Lucifero, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati* (Wprowadzanie do obrotu produktów genetycznie modyfikowanych), RDA 2017, nr 2, s. 52-70.

Przedmiotem rozważań są kwestie wprowadzania do obrotu genetycznie zmodyfikowanej żywności produkowanej przez producentów z Unii Europejskiej bądź importowanych z państw trzecich. Jej prawna regulacja ma na celu zagwarantowanie ochrony konsumenta i jego zdrowia, a także uwzględnia bezpieczeństwo żywności z perspektywy potrzeb konsumenta, jak i w kontekście rozbieżności między zasadami stosowania GMO w rolnictwie i wprowadzania do obrotu żywności GMO na rynku UE. Ustawodawca rozróżnia ogólne wymogi dotyczące wprowadzania do obrotu genetycznie zmodyfikowanej żywności na podstawie jej przeznaczenia, zgodnie z rozporządzeniem nr 178/2002 oraz wymogi szczególne uregulowane w rozporządzeniach nr 1829/2003 i 1830/2003. Autor dostrzega więc dwutorowość regulacji prawnej, tj. z jednej strony możliwość wyboru, którą mają państwa członkowskie w kwestii upraw GMO, co prowadzi do różnic w porządkach krajowych, a z drugiej – regulację rynku żywności, w ramach której obowiązuje zasada swobody przepływu towarów.

L. Polackova, *Food losses and waste at stake in international trade: The role of food quality standards for fresh fruit and vegetables* (Straty żywności i marnotrawstwo w handlu międzynarodowym. Rola norm jakości żywności dla świeżych owoców i warzyw), RDA 2017, nr 2, s. 71-78

Autorka porusza problem marnowania żywności w kontekście międzynarodowego obrotu żywnością. Jak wskazują powołane w artykule dane, aż jedna trzecia żywności produkowanej na świecie marnuje się, co rodzi poważne skutki społeczne i środowiskowe. Najbardziej podatne na utratę świeżości oraz innych właściwości są świeże owoce i warzywa, stanowiące jednocześnie przedmiot międzynarodowego obrotu handlowego. Są one często marnowanymi produktami rolnymi w całym łańcuchu dostaw żywności. Autorka wskazuje, że istnieją różne sposoby przeciwdziałania opisanemu zjawisku, np. poprzez sprzedaż świeżych owoców i warzyw na targowiskach i w sklepach, bez konieczności przestrzegania rygorystycznych norm jakości. Autorka uważa, że istnieje potrzeba rewizji istniejących regulacji prawnych. W rzeczywistości, według

FAO, uproszczone wymogi i wdrażanie norm jakości żywności mogą prowadzić do zmniejszenia strat żywności i odpadów na poziomie międzynarodowym.

L. Costato, *Produttori agricoli, trasformatori, e reputazione dei prodotti alimentari: una relazione cruciale* (Producenci rolni, przetwórcy i reputacja produktów żywnościowych – zasadnicze związki), RDA 2017, nr 3, s. 1-2.

Autor przywołuje przykłady, które świadczą o wytwarzaniu niektórych produktów żywnościowych mających obecnie status produktów z chronionymi oznaczeniami geograficznymi czy nazwami pochodzenia. Na przykład ser Parmigiano-Reggiano (parmezan) znany był już od 1300 roku, na co wskazuje wzmianka w *Dekameronie* Boccaccia. Istnienie sera Gorgonzola można datować na XV wiek. Tego typu produkty, noszące chronione nazwy pochodzenia lub oznaczenia geograficzne, zdaniem autora stanowią rezultat połączenia „dwóch podstawowych komponentów: produktów rolnych pierwotnych oraz wiedzy przetwórców”. Wiele efektów osiąga się dzięki umiejętności i pracy przetwórców. Dlatego renomę włoskich produktów żywnościowych zawdzięczać należy nie tylko oznaczeniom ChNP i ChOG, ale także fachowej wiedzy przetwórców, którą należy chronić i wzmacniać w taki sposób, by zachować wspomniane walory.

L. Leone, *Towards new “digital insights”. The value of Open Data for food information in Europe* (Ku nowym “cyfrowym spostrzeżeniom”. Wartość danych „Open Data” dla informacji o żywności w Europie), RDA 2017, nr 3, s. 4-19.

Przedmiotem rozważań jest problematyka wykorzystania tzw. „otwartych danych” (open data) czy inaczej „danych otwartego dostępu” w sektorze spożywczym. Ogromna ilość danych udostępnianych obywatelom, zdaniem autora, radykalnie zmienia relacje między instytucjami, przemysłem i społeczeństwem. Jednostki muszą czuć się pewnie w stosunku do działań prowadzonych na szczeblu instytucjonalnym. Dzięki dostępowi do informacji sektora publicznego konsument-obywatel ma możliwość podejmowania bardziej świadomych decyzji, bo opartych na wiedzy o dopasowaniu produktu czy usługi do jego indywidualnych potrzeb i interesów. Korzystanie z danych „otwartego dostępu” w sektorze spożywczym w powiązaniu z regulacją europejskiego prawa żywnościowego (zjawisko to nazywa autor „cyfrowym wglądem”) może odegrać rolę w generowaniu realnych interakcji między władzami instytucjonalnymi a obywatelami.

Oprac. KATARZYNA LEŚKIEWICZ

“Revue du Droit Rural”

Jacques Foyer, *Le droit rural confronté à la protection des sols* (Prawo rolne wobec ochrony gleb), RDR 2017, nr 449, s.1.

Sprawa prawodawstwa dotyczącego ochrony gleb skomplikowała się znacznie po opublikowaniu tezy Maylis Desrousseaux, nagrodzonej srebrnym medalem Akademii Rolnej. Ocena sytuacji zamieszczona w dokumencie określa stan gleby jako poważny problem wszystkich państw Unii. Działania ochronne państw przebiegają na różnych poziomach i przy zastosowaniu różnych środków oraz rodzą wiele pytań z zakresu prawa rolnego, prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa środowiskowego, prawa zdrowia, prawa żywnościowego, na prawie publicznym kończąc. Autor tekstu stawia rewolucyjną tezę potrzeby ponownego ustalenia treści artykułu 552 francuskiego kodeksu cywilnego, w świetle którego wyróżnia się własność górną i dolną gleby, a także podnosi potrzebę ożywienia roli państwa ze szkodą dla właściciela, aby zachować najlepszą jakość gleby i ziemi.

Fabrice Collard, *Le sort du lait français après la fin des quotas* (Los francuskiego mleka po zakończeniu kwotowania produkcji), RDR 2017, nr 450, s.13.

Autor artykułu w wywiadzie przeprowadzonym z senatorem Sabaudii Hervé Gaymardem analizuje konsekwencje francuskiego i europejskiego kryzysu sektora mleczarskiego. Punktem wyjścia rozważań są propozycje walki z zagrożeniami niestabilności rynku oraz dochodów hodowców. Obecnie pojawia się coraz częściej dyskusja dotycząca wprowadzenia środków ubezpieczeniowych stabilizujących dochody, rozwiązań umacniających pozycję producentów w umowach handlowych oraz warunkach zapewniających rynki eksportowe. Obaj rozmówcy w szczególności zwracają się do rządu z apelem o zapewnienie zachowania europejskiego i francuskiego modelu zapobiegającemu rozpraszaniu hodowli, a także poddają krytyce obecne działania Komisji Europejskiej dotyczące eksportu produktów mleczarskich.

Daniel Gadbin, *UE-Canada: l'agriculture sur l'autel du libre-échange* (UE-Kanada: Rolnictwo na ołtarzu wolnego handlu), RDR 2017, nr 451, s. 1-2.

Podpisanie Kompleksowej Umowy Gospodarczo-Handlowej (CETA) między Unią Europejską a Kanadą otwiera przed rolnictwem nowe szanse i możliwości. Powodem są postanowienia zawarte w treści umowy mieszanej, która jak dotąd gwarantowała zaledwie 2,7% całkowitego eksportu Unii Europejskiej – głównie w sektorze win i likierów i 1,9% jej importu. Od 2011 roku obserwuje się tendencje wzrostu europejskiego eksportu i znacznie bardziej pasywny import z Kanady, jednak bilans tej

wymiany jest zrównoważony i stanowi 25% nadwyżki handlowej. Przeprowadzona analiza wykazała, że wymiana towarowa mięsa drobiowego, jajek, mięsa wieprzowego czy mięsa wołowego jest marginalna. Jak wskazuje Autor, warunki postanowień CETA mogą nieść ze sobą dynamiczne i nieprzewidywane skutki – przyspieszenie rozbrojenia celnego (zaakceptowane przez obie strony zgodnie z ich procedurami), negocjacje UE z innymi krajami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (nawet wchodzącymi) czy wreszcie wytworzenie szczególnego modelu, który miałby przeciwdziałać dyskryminacji krajów rozwijających się przez kraje bogatsze.

Raphaële-Jeanne Aubin-Brouté, *Le contentieux du paiement dans les contrats de commercialisation des produits agricoles: l'avènement d'une nouvelle trinité* (Spory sądowe dotyczące opłat komercjalizacji produktów rolnych: nadejście nowej trójcy) RDR 2017, nr 451 s.13-16.

W celu poprawienia skuteczności oraz szybkości realizacji praw wynikających z umów sprzedaży produktów rolnych, francuskie prawodawstwo opracowało oryginalny mechanizm na skrzyżowaniu prawa rolnego i prawa konkurencji. System ten opiera się na interwencji osoby trzeciej (innej niż sędzia) w sferze kontraktowej, do kompetencji której należy zapobieganie sporom prawnym, mediacje postanowień i egzekwowanie sankcji za niewywiązywanie się ze zobowiązań w zapłatach za produkty rolne. Jak zauważa Autorka, znaczny rozwój sankcji administracyjnych wiąże się z szeregiem niepokojących tendencji z zakresu rolnego prawa handlowego, których treści postanowień bywają paradoksalne. Jak dotąd uznawano, że uzgodnienia kontraktowe przyczynią się w najlepszy sposób do liberalizacji rynków rolnych. Obecne tendencje jednak doprowadziły do regulacji umów sprzedaży produktów rolnych w prawie konkurencji. Dlatego też rolnicy nigdy nie opuszczą gospodarki planowej.

Jacques Foyer, *Retour sur les liens du droit rural et de l'agriculture durable* (Powrót do korzeni prawa rolnego oraz rolnictwa zrównoważonego) RDR 2017, nr 452, s.1-2.

Autor rozpoczyna od wnikliwej analizy 645-stronnicowej publikacji Marie-Luce Demeester i Virginie Mercier pt. „Zrównoważone rolnictwo. Badanie rozwoju ram normatywnych” (*L'agriculture durable. Essai d'élaboration d'un cadre normatif*). Publikacja ta podkreśla istotną rolę budowy zrównoważonego rolnictwa na połączeniu działań z zakresu ekologii, agronomii, technologii, ekonomii, socjologii i polityki, z pominięciem prawa. Foyer lukę tę uzupełnia szczególnie w kontekście prawa unijnego, jak i francuskiego, o wyzwania przed nim stojące, takie jak: wyzwania żywnościowe, środowiskowe czy społeczno-gospodarcze. Zwraca także uwagę na potrzebę kontynuowania rozwoju zrównoważonego rolnictwa w celu zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń.

Maud Cintrat, *La santé animale dans l'Union européenne: l'élaboration d'un cadre juridique global, entre continuité et innovation* (Zdrowie zwierząt w Unii Europejskiej: rozwój ogólnych ram prawnych, między ciągłością a innowacyjnością) RDR 2017, nr 452, s.28-31.

Przedmiotem artykułu są uregulowania wprowadzone Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt. Autorka dokonuje przeglądu i analizy zmian w podtrzymywaniu antropocentrycznego podejścia do zwierzęcia, globalizacji procedur prawnych, wskazując na skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie kategorii zdrowia zwierząt, której celem jest zachowanie zdrowia publicznego i gospodarki rolnej. Sygnalizuje również kontrowersje związane z wydatkami Unii Europejskiej, która do 2015 roku wydała prawie 55 mld euro na rolnictwo, czyli około 40% swojego całkowitego budżetu. Ponadto zdaniem Autorki, w świetle nowych uregulowań prawnych, wiele niepewności i obaw budzi ich stosowanie oraz skutki, jakie ze sobą przyniosą.

Didier Veillon, *Perspective historique du mouvement coopératif dans l'agriculture française* (Historia ruchu spółdzielczego w rolnictwie francuskim) RDR 2017, nr 455, s.13-17.

Autor w innowacyjny i systematyczny sposób dokonuje przeglądu i analizy głównych czynników ewolucji spółdzielczości rolnej we Francji od jej początków w 1901 roku, przez rys historyczny sięgający XV wieku, po kryzys rolniczy o charakterze strukturalnym. Podkreśla niezmiennie zainteresowanie władz publicznych, trudności rolników w uzyskaniu rzeczywistej autonomii i rolę współpracy rolników w godzeniu rozwoju gospodarczego z wartościami humanistycznymi.

opr. ZOFIA FRĄCKOWIAK

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 2 (21) – 2017, 217–219
DOI: 10.14746/ppr.2017.21.2.18

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Wyrok Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości Narodu Argentyńskiego z 29 grudnia 2015 r. w sprawie C. C. 1442, L. XLVIII¹ – Komisja Regulacyjna Kwalifikowanej Nazwy Pochodzenia „La Rioja” i inni przeciwko Narodowemu Instytutowi Uprawy Winorośli*

1. W sprawie Komisji Regulacyjnej Kwalifikowanej Nazwy Pochodzenia „la Rioja” przeciwko Narodowemu Instytutowi Uprawy Winorośli należy orzec, że zastosowanie znajduje art. 280 Narodowego Kodeksu Postępowania Cywilnego i Handlowego w zakresie niedopuszczalności wniesienia nadzwyczajnego środka odwoławczego.

2. W świetle powyższego i przy uwzględnieniu opinii wyrażonej przez Narodowego Prokuratora Generalnego, nadzwyczajny środek odwoławczy należy odrzucić. W zakresie kosztów procesu sąd orzeka zgodnie z treścią art. 68 cytowanego kodeksu.

1. Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych: oznaczenia geograficzne i nazwy pochodzenia

Systemy jakości odgrywają istotną rolę we współczesnym rolnictwie, głównie z uwagi na umożliwienie odróżnienia poszczególnych produktów rolno-spożywczych od innych, wprowadzanych do obrotu handlowego na całym świecie. Oznaczenia geograficzne i nazwy pochodzenia poprzez odwoływanie się do bezpośredniego związku z regionem pochodzenia żywności, jak również do właściwości związanych z warunkami środowiskowymi i klimatycznymi, jakie towarzyszyły procesowi jej

**La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina de 25 de diciembre de 2015 en el caso de C. C. 1442, L. XLVIII, Consejo Regulador DOC Rioja y otro contra Instituto Nacional de Vitivinicultura, tłum. Krzysztof Różański.*

¹ Internetowa baza orzecznictwa Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości nr CSJ 1442/2012 (4B-CI/CS1, <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7275552&cache=1518124164865> [dostęp: 22.09.2017]).

wytwarzania, a także do zastosowanych metod produkcyjnych, pozwalają producentom rolnym uczynić swoje towary znacznie bardziej atrakcyjnymi niż oferty konkurencji. Wszystkie wymienione odwołania zbiegają się w jednym konkretnym oznaczeniu, pełniącym funkcję wiążącą dany produkt z nazwą wskazującą na miejsce jego pochodzenia lub też z określeniem ściśle związanym z nazwą geograficzną określonego regionu. Należy podkreślić, że formy ochrony jakości produktów rolno-spożywczych są niezwykle zróżnicowane. Wyróżniamy bowiem także oznaczenia proveniencji czy też wspólne (kolektywne) i publiczne znaki towarowe, które również nawiązują do nazw geograficznych. Oznaczenia geograficzne i nazwy pochodzenia od wymienionych instrumentów prawnych różni jednak forma powiązania właściwości danego produktu z miejscem jego pochodzenia.

Warto zauważyć, że dotąd nie zostały wypracowane uniwersalne i powszechnie obowiązujące definicje poszczególnych instrumentów funkcjonujących w ramach systemów ochrony jakości produktów rolno-spożywczych, pomimo dość rozbudowanej regulacji normującej tę tematykę na poziomie międzynarodowym i poziomach państwowych. Mimo kompleksowego prawodawstwa, w praktyce trudno jest wypracować wspólne ramy pojęciowe dla podstawowych terminów z tego zakresu, choćby z uwagi na konieczność uwzględnienia lokalnych uwarunkowań gospodarczych, społecznych i prawnych. Regulacja systemów jakości żywności winna zmierzać przede wszystkim do zachowania równowagi pomiędzy zróżnicowanymi interesami podmiotów korzystających z poszczególnych instrumentów ochronnych, rozwiązywania sporów powstałych między nimi, zachowania przez produkty rolno-spożywcze ich oryginalnych właściwości związanych z miejscem ich pochodzenia, poszanowania zróżnicowanych aspektów kulturowych i technicznych związanych z procesem ich produkcji, zastrzeżenia możliwości używania nazwy danego produktu przez określoną grupę producentów z jednoczesnym wyłączeniem podmiotów nie wchodzących w jej skład.

W omawianym systemie możemy więc wyróżnić aspekty materialne i funkcjonalne. Te pierwsze wiążą się z możliwością odróżnienia produktu od innych z uwagi na miejsce jego pochodzenia. Czynniki funkcjonalne wiążą się ściśle z aspektami materialnymi. Zastrzeżenie bowiem identyfikacji pochodzenia określonego produktu z danego miejsca wyłącza możliwość posłużenia się nazwą tego miejsca przez osoby trzecie, które nie prowadzą działalności wytwórczej na określonym obszarze bądź które wprawdzie prowadzą działalność produkcyjną na tym terenie, lecz niezgodnie z wymogami prawnymi, których spełnienie pozwoliłoby na objęcie ich produktów prawnymi instrumentami ochrony jakości żywności. Należy podkreślić, że te aspekty pełnią funkcję komunikacyjną i stanowią rodzaj strategii rynkowej, związanej z możliwością wyłącznego wykorzystania różnych czynników, których połączenie zapewnia osiągnięcie przez dany produkt odpowiedniej jakości i, co za tym idzie, odpowiedniej pozycji na rynku oraz uznania dla miejsca jego geograficznego pochodzenia.

Kompleksowy charakter oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia pozwala na określenie ich mianem instrumentów przyczyniających się do promocji działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jak i zachowania lokalnej tożsamości poprzez przeciwstawianie się tendencjom do ujednolicania się produktów wprowadzanych do obrotu na rynkach światowych². Warto podkreślić, że korzystanie z nazw geograficznych w celu wyróżnienia lokalnych produktów wywodzi się z podejmowanych już od dłuższego czasu działań poszczególnych podmiotów zmierzających do wytwarzania poszczególnych produktów rolno-spożywczych w oparciu o tradycyjne i naturalne metody związane z miejscem ich pochodzenia. Początkowo zakładano, że skoro nazwa danego miejsca geograficznego nie jest przypisana do żadnego konkretnego podmiotu, to nikt nie może zostać wykluczony z możliwości do korzystania z niej. Z czasem to założenie zostało zmodyfikowane przez regulację prawną, zgodnie z którą obowiązujące prawodawstwo może przyznać producentom prowadzącym działalność na określonym obszarze możliwość do wyłącznego korzystania z danej nazwy geograficznej w odniesieniu do podmiotów wykonujących działalność na innych terenach. Jedyną formę przestrzegania tak sformułowanego prawa stanowi funkcjonowanie skutecznej i kompleksowej prawa międzynarodowego³.

2. Regulacja międzynarodowa

Podmiotem, który na poziomie międzynarodowym poświęcił najwięcej uwagi na rzecz globalnego opracowania systemu oznaczeń geograficznych i mechanizmów jego ochrony z perspektywy prawa własności przemysłowej jest Światowa Organizacja Własności Intelktualnej⁴. Do zadań tej organizacji należy m. in. czuwanie nad przestrzeganiem postanowień umów międzynarodowych regulujących tematykę oznaczeń geograficznych, jak Konwencji paryskiej o ochronie własności przemysłowej

² Zagadnienia te zostały poruszone w rozprawie doktorskiej L.F. Pastorino a następnie stały się przedmiotem dyskusji i obrad podejmowanych w ramach seminariów organizowanych przez Scuola Superiore Sant'Anna w Pizie (Włochy). W rezultacie powstała monografia, w której po raz pierwszy zostały wprowadzone rozważania o charakterze systematyczno-teoretycznym dotyczącym prawa rolnego ze szczególnym uwzględnieniem tzw. specjalnych reżimów prawnych przewidzianych dla produktów typowych z perspektywy szerszej dziedziny badań nad rozwojem obszarów wiejskich.

³ Zob. L.F. Pastorino, *Nomi geografici e proprietà intellettuale*, w: A. Germanó (red.), *L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari. Profili giuridici ed economici. Atti del Convegno*, Mediolan 2004, s. 241.

⁴ Początki powstania organizacji datuje się na 1883 r., kiedy została przyjęta Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej. Od 1974 r. ŚOWI stanowi organizację wyspecjalizowaną przy Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmującą się tematyką ochrony własności intelektualnej. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na oficjalnej stronie internetowej organizacji: www.wipo.org.

wej (zwana dalej „Konwencją paryską”)⁵, Porozumienia madryckiego w sprawie zwalczania fałszywych lub oszukańczych oznaczeń pochodzenia towarów (zwane dalej „Porozumieniem madryckim”)⁶, Porozumienia lizbońskiego w sprawie ochrony nazw pochodzenia i ich międzynarodowej rejestracji⁷. Argentyna nie jest sygnatariuszem dwóch ostatnich umów. Należy podkreślić, że zwłaszcza Konwencja paryska i Porozumienie madryckie oparte zostały na zasadzie niezależności, co oznacza, że ochrona praw własności przemysłowej w kraju pochodzenia nie skutkuje rozciągnięciem jej na inne państwa.

System prawny opierający się na tej zasadzie został radykalnie zmieniony wraz z przyjęciem Porozumienia w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej – zwanego dalej „TRIPS”. W ramach jego postanowień po raz pierwszy wprowadzony został wielostronny system Światowej Organizacji Handlu (WTO), polegający na przyjęciu przez wszystkie państwa członkowskie organizacji obowiązków uznawania praw do zarejestrowanych oznaczeń geograficznych i poddania się mechanizmowi rozstrzygania sporów. W tym kontekście należy podkreślić, że artykuł 2 ust. 1 TRIPS odsyła w zakresie zgodności postanowień porozumienia do przepisów Konwencji paryskiej, pomijając postanowienia Porozumienia madryckiego i lizbońskiego⁸. Mimo że instrumenty prawne w postaci oznaczeń geograficznych funkcjonowały już od jakiegoś czasu w prawie francuskim, to pozostałe państwa europejskie i Wspólnota Europejska, po przyjęciu regulacji ich dotyczącej w ramach TRIPS, napotkały znaczne problemy w zakresie ustalenia jednolitej formuły prawnej w ramach wszystkich państw tzw. starego kontynentu, a zwłaszcza w kwestiach dotyczących definiowania, oceniania i interpretowania przez doktrynę sporów wynikłych ze stosowania poszczególnych oznaczeń geograficznych.

W rezultacie na poziomie międzynarodowym funkcjonuje jedynie definicja ogólna oznaczeń geograficznych, zgodnie z którą rozumie się przez nie: „oznaczenia, które identyfikują towar jako pochodzący z terytorium państwa członkowskiego lub regionu, lub miejsca na tym terytorium, jeżeli pewna jakość, reputacja lub inna cecha towaru jest przypisywana zasadniczo pochodzeniu geograficznemu tego towaru”

⁵ Konwencja została zawarta w 1883 r., zaś zasadniczo zmieniona została w Sztokholmie 1967 r. Pewne korekty do jej treści wprowadzono 28 września 1979 r.

⁶ Porozumienie zostało zawarte w 1891 r. pomiędzy sygnatariuszami Konwencji paryskiej. Jego ostatnia zmiana miała miejsce w Lizbonie w 1958 r.

⁷ Porozumienie zostało zawarte w 1951 r. pomiędzy sygnatariuszami Konwencji paryskiej. Jego postanowienia zostały zrewidowane w Sztokholmie w 1967 r., zaś jego treść została zmieniona 28 września 1979 r.

⁸ Wyjaśnienie tej kwestii jest istotne, ponieważ, jak podnosi S. Sandri, wybór traktatów, które zostały włączone do Porozumienia TRIPS nie był przypadkowy, ale raczej stanowił rezultat pogłębionej refleksji i dyskusji między państwami – stronami porozumienia, prezentującymi przed podpisaniem traktatu różne stanowiska i krajami europejskimi, ze znacznie mniejszymi tradycjami prawnymi w tym zakresie; S. Sandri, *La nuova disciplina della proprietà industriale dopo i GATT-TRIPS*, Mediolan 1999 r., s. 77 i n.

(art. 22 TRIPS). Ta definicja nie zawiera informacji, że wspomniane cechy towaru powinny również wynikać z tzw. *know how* producentów danego obszaru; pomija również typowe elementy procesu powiązania produktu z miejscem jego pochodzenia, jak produkcja rolna, przetwarzanie, etykietowanie itp. Ponadto w ujęciu TRIPS pominięto również konieczność opracowania regulacji produkcji żywności chronionej za pomocą instrumentu prawnego w postaci oznaczenia geograficznego. Warto także podkreślić że, jak zauważył L. Lorvellec, w zakresie omawianego pojęcia nie mieści się jedna z form ochronnych jakości produktów rolno-żywnościowych w postaci kwalifikowanej nazwy pochodzenia (DOC)⁹. Zdecydowana większość przedstawicieli doktryny zdaje sobie jednak sprawę, że definicja zaproponowana w ramach TRIPS stanowi efekt unifikacji różnych norm prawnych poszczególnych państw członkowskich i swoim spektrum obejmuje zarówno nazwy pochodzenia, jak i oznaczenia pochodzenia, a więc instrumenty prawne przewidziane w umowach międzynarodowych składających się na ramy prawne Światowej Organizacji Własności Przemysłowej¹⁰.

Sekcja TRIPS poświęcona oznaczeniom geograficznym została podzielona na cztery części. Pierwsza z nich zawiera definicję terminu oznaczeń geograficznych, ujmowanych jako „oznaczenia, które identyfikują towar jako pochodzący z terytorium państwa członkowskiego lub regionu, lub miejsca na tym terytorium, jeżeli pewna jakość, reputacja lub inna cecha towaru jest przypisywana zasadniczo pochodzeniu geograficznemu tego towaru”¹¹. Druga część¹² dotyczy opracowania przez sygnatariuszy porozumienia środków prawnych mających na celu zapobieżenie wprowadzaniu opinii publicznej w błąd lub czynom nieuczciwej konkurencji w rozumieniu artykułu 10bis Konwencji paryskiej¹³. Kolejna część związana jest z tematyką

⁹ L. Lorvellec, *La protection internationale des signes de qualité en Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Paryż 2002, s. 409 i n.

¹⁰ Octavio Espinoza, *Tratados internacionales administrados por la OMPI relativos a la protección de las indicaciones geográficas*, Buenos Aires 1995, s.38. Zdaniem S. Sandro termin „oznaczenia geograficzne” odnosi się zarówno do nazw pochodzenia jak i do oznaczeń pochodzenia, które uważa za trudne do rozróżnienia; S. Sandro, op. cit. s. 75 i nast. Podobne stanowisko zdaje się zajmować S. Carmignani, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPS: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, w: E.R. Basile, A. Germanò, *Agricoltura e alimentazione tra diritto comunitario e mercato*, Mediolan 2003, s. 160.

¹¹ Art. 22 ust. 1 TRIPS.

¹² Art. 22 ust. 2 TRIPS.

¹³ Artykuł 10bis Konwencji paryskiej stanowi: „1. Państwa będące członkami Związku są zobowiązane zapewnić osobom fizycznym i prawnym Państw będących członkami Związku skuteczną ochronę przeciw nieuczciwej konkurencji. 2. Aktem nieuczciwej konkurencji jest każdy akt konkurencji sprzeczny z uczciwymi zwyczajami w dziedzinie przemysłu lub handlu. 3. W szczególności powinny być zabronione: 1) wszelkie działania mogące w jakikolwiek sposób spowodować pomyłkę co do przedsiębiorstwa, produktów albo działalności przemysłowej lub handlowej konkurenta; 2) fałszywe dane w wykonywaniu handlu, mogące narazić na utratę

dodatkowej ochrony oznaczeń geograficznych dla win i wyrobów alkoholowych, zaś ostatnia poświęcona została zagadnieniom związanym z podejmowaniem w przyszłości negocjacji w celu zwiększenia ochrony indywidualnych oznaczeń geograficznych¹⁴.

Jeżeli chodzi o problematykę poświęconą winom i wyrobom alkoholowym, to art. 23 TRIPS stanowi, że: „każdy Członek zapewni zainteresowanym stronom środki prawne dla zapobieżenia używaniu oznaczeń geograficznych identyfikujących wina dla win, które nie pochodzą z miejsc wskazanych przez te oznaczenia geograficzne, którymi zostały oznaczone, lub identyfikujących wyroby alkoholowe dla wyrobów alkoholowych, które nie pochodzą z miejsc wskazanych przez te oznaczenia geograficzne, którymi zostały oznaczone, nawet jeżeli prawdziwe pochodzenie tych towarów zostało wskazane lub oznaczenie geograficzne jest użyte w tłumaczeniu, lub gdy towarzyszy mu określenie takie jak „rodzaj”, „typ”, „gatunek”, „imitacja” lub tym podobne”. Z postanowień cytowanego artykułu wynika zatem, że dla wprowadzenia mechanizmów ochronnych przewidzianych w TRIPS nie jest wymagane wykazanie wprowadzenia opinii publicznej w błąd, lecz wystarczy samo nieprawidłowe użycie oznaczenia geograficznego.

3. Problematyka korzystania z oznaczenia „La Rioja” przez Hiszpanią i Argentynę – stanowisko argentyńskie

Ustęp trzeci art. 23 TRIPS stanowi, że: „w przypadku homonimicznych oznaczeń geograficznych dla win ochrona powinna być przyznana każdemu oznaczeniu, z zastrzeżeniem postanowień ustępu 4 artykułu 22. Każde państwo członkowskie określi praktyczne warunki dla odróżnienia jednych homonimicznych oznaczeń geograficznych od innych, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia sprawiedliwego traktowania producentów, których to dotyczy, a także zapobieżenia wprowadzaniu konsumentów w błąd.”

W przypadku wystąpienia homonimicznych oznaczeń geograficznych, podmioty, których produkty noszą te same nazwy wywodzące się od nazw obszarów geograficznych (np. La Rioja w Argentynie i La Rioja w Hiszpanii), mogą z nich korzystać pod warunkiem spełnienia wymogów prawnych w tym zakresie. W tym kontekście każde z państw jest zobowiązane do ustanowienia takiej regulacji, która pozwala na rozróżnienie homonimicznych oznaczeń, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania interesów producentów i sprawiedliwego ich potraktowania oraz zagwarantowaniu, że

opinii przedsiębiorstwo, produkty, bądź działalność przemysłową lub handlową konkurenta; 3) oznaczenia lub dane, których używanie w handlu może wprowadzić odbiorców w błąd co do rodzaju, sposobu wytwarzania, cech, nadawania się do użycia lub ilości towarów.

¹⁴ Art 24 TRIPS; M. Geuze, *Las indicaciones geográficas en el Acuerdo TRIPS referente a la Propiedad Intelectual*, Buenos Aires, s. 64.

konsumenci nie zostaną wprowadzeni w błąd¹⁵. S. Stefano uważa, że przy podejmowaniu interpretacji sytuacji spornych w zakresie współwystępowania tych samych oznaczeń geograficznych stosowanych przez różne państwa należy odwołać się do dyskusji politycznej między poszczególnymi krajami, która miała miejsce przed podpisaniem porozumienia TRIPS¹⁶. Jeden z uczestników negocjacji, które doprowadziły do zawarcia porozumienia TRIPS oraz późniejszy Sekretarz Rady ds. Porozumienia TRIPS Światowej Organizacji Handlu (WTO), M. Geuze stwierdził, że zagadnienia związane z oznaczeniami geograficznymi oraz winami i wyrobami alkoholowymi stanowiły jeden z najbardziej kontrowersyjnych elementów rozmów, i właśnie z tego powodu w sfinalizowanym w ostatnich dniach negocjacji porozumieniu zostały zawarte rozwiązania ukazujące perspektywy różnych stron¹⁷.

W sytuacji wystąpienia homonimii, której jeden z najbardziej komentowanych i klarownych przykładów stanowi tzw. sprawa „La Rioja”, zdaniem M. Geuze¹⁸, kraje które do tej pory nie wypracowały rozwiązań prawnych dotyczących oznaczeń geograficznych są szczególnie zainteresowane zapewnieniem im równego traktowania w stosunku do państw, które posiadają znacznie bogatsze tradycje prawne w tym zakresie i oraz uniknięciem sytuacji, w której konsument może zostać wprowadzony w błąd. Dla Komisji Regulacyjnej Kwalifikowanej Nazwy Pochodzenia „la Rioja” komentowana sprawa miała bardzo duże znaczenie i stała się przedmiotem negocjacji wszystkich instancji pomiędzy Unią Europejską a tzw. Wspólnym Rynkiem Południa (zwanym dalej „MERCOSUR”), a także sporu prawnego zawisłego przed sądami europejskimi na skutek działań z belgijskimi dystrybutorami¹⁹.

Należy podkreślić, że w argentyńskim systemie prawnym przyjęto regulację normującą zagadnienia związane z oznaczeniami pochodzenia, oznaczeniami geograficznymi i nazwami pochodzenia produktów winiarskich. Warto w tym miejscu przywołać perspektywę kulturową i historyczną związaną ze stosowaniem dla regionów geograficznych w Argentynie i Hiszpanii nazwy „La Rioja”²⁰. Otóż miasteczko o nazwie La Rioja zostało utworzone w Argentynie 1591 r. przez Juana Ramíreza de

¹⁵ M. Geuze, op.cit., s. 67; C.M. Correa, *Acuerdo TRIPS regimen internacional de la propiedad intelectual*, Buenos Aires 1998, s. 113.

¹⁶ S. Sandri, op. cit., s. 3 i 74.

¹⁷ Stanowi to podstawę funkcjonowania bardziej rygorystycznego reżimu prawnego dla win i bardziej elastycznego w przypadku innych produktów.

¹⁸ Problem ten występuje w wielu innych spornych sytuacjach zachodzących między miastami tzw. „starego i nowego świata”.

¹⁹ Warto podkreślić, że autor niniejszego komentarza – L.F. Pastorino został zaproszony w 2004 r. do stolicy Wspólnoty Autonomicznej La Rioja – miasta Logroño, aby mógł zapoznać się z perspektywą argentyńską.

²⁰ L.F. Pastorino, *Aspectos jurídicos de las relaciones agrarias entre la Unión Europea y el MERCOSUR: La problemática particular en relación con las denominaciones de origen vitivinícolas*, w: P. de P. Contreras, Á. Sánchez Hernández (red.), *Las nuevas orientaciones normativas de la PAC y de la legislación agraria nacional*, Logroño 2005, s. 65-84.

Velazco – gubernatora prowincji Tucumán. Konkwistador urodził się w miejscowości La Rioja położonej w Hiszpanii i nazwał argentyńską osadę „Wszystkimi Świętymi Nowej Riohy” dla uczczenia swojej ojczyzny. Historyk hiszpański Inca Garcilaso de la Vega twierdził, że pierwsze szczepy winorośli uprawiane w Ameryce pochodziły z rodzynek przywiezionych przez kolonizatorów. Wraz z upływem czasu nasiona zostały przetransportowane do Chile (1551 r.), do argentyńskiej miejscowości Santiago del Estero (1553 r.), aż w końcu trafiły do osady La Rioja. Tam rozpoczęto uprawę winorośli na szeroką skalę, na co pozwalały korzystne warunki geograficzne i stosunki wodne. Właśnie z pierwszych szczepów winogron wyprodukowanych na tym obszarze pochodzą niektóre współczesne odmiany winorośli, powszechnie traktowane jako miejscowe, jak np. „Torrentés Rioja”, nie mające odpowiednika w Europie²¹.

Jedną z pierwszych regulacji argentyńskich normujących tematykę produktów winiarskich – ustawa nr 14.888 z 1959 r.²² – kwalifikowała wino „La Rioja” jako regionalne. W późniejszym prawodawstwie (ustawa nr 23.149²³) został wprowadzony obowiązek frakcjonowania win w butelkach o pojemności większej niż 930 cm³ i mniejszej niż 1500 cm³ wyłącznie w strefach produkcji winogron, co przyczyniło się do wytworzenia zwyczaju wskazywania miejsca pochodzenia wina na jego etykiecie. Z kolei kolejna ustawa, nr 23.550 o reformie sektora winiarskiego²⁴, wprowadziła liczne środki na rzecz poprawy jakości wina krajowego, które do tej pory spożywane jest głównie w Argentynie i krajach z nią sąsiadujących, konsolidując tym samym status wina regionalnego. Aktualna regulacja rozporządzenia nr 12 z 2003 r. zawiera liczne szczegółowe wymogi prawne, które muszą spełnić producenci w zakresie m.in. odpowiedniego etykietowania, zawartości alkoholu, identyfikacji odmian winorośli²⁵.

W drodze ustawy z 15 września 1999 r. o oznaczeniach pochodzenia wina i wyrobów alkoholowych²⁶, Argentyna wypełniła nałożony w drodze porozumienia TRIPS obowiązek przyjęcia do 2000 r. legislacji normującej status prawny oznaczeń geograficznych w prawie krajowym. Kilka miesięcy później – 22 grudnia 1999 r. – Narodowy Instytut Uprawy Winorośli (zwany dalej: „NIUW”) przyjął uchwałę, w której zatwierdzono obszary geograficzne, na których prowadzona jest produkcja wina i które ze względu na swoje wewnętrzne predyspozycje mogą zostać zakwalifikowane jako regiony, gdzie wytwarzane jest wino opatrzone certyfikatem jakości w postaci kontrolowanej nazwy pochodzenia (*denominación de origen controlada* – D. O. C.), bądź też oznaczenia geograficznego (*indicación geográfica* – I. D.).

²¹ J.C. Martínez, J. L. Belia, *Denominación de origen “Vino Torrentés del Valle de Famatina”*, Buenos Aires 1995, s. 250.

²² Dziennik Urzędowy Argentyny (zwany dalej: B.O.) 25/11/59.

²³ B.O. 12/14/84.

²⁴ B.O. 21/4/88.

²⁵ B.O. 16/4/03.

²⁶ B.O. 12/10/99.

Rozwiązania te zostały następnie zmodyfikowane w uchwale nr 32 z 2002 r. W świetle jej postanowień za obszary, których produkty mogą uzyskać certyfikat jakościowy w postaci oznaczenia geograficznego, są uznawane te, na których produkuje się wina określone w cytowanej uchwale i których maksymalna wydajność produkcyjna nie przekracza stu litrów wina na sto trzydzieści kilogramów winogron. Ponadto wina wytwarzane w tych regionach winny być słodzone jedynie za pomocą soku winogronowego, skoncentrowanego moszczu, tudzież rektyfikowanego skoncentrowanego moszczu. Aby w praktyce było możliwe wyznaczenie tych obszarów, NIUW opracowuje na bazie art. 7 ustawy nr 125.163 raporty i studia zagospodarowania terenu, która mają poświadczać, że zaproponowane nazwy obszarów geograficznych są prawdziwe i funkcjonują w praktyce, mogą zostać powierzchniowo rozgraniczone według ustalonych kryteriów, dysponują szczególnymi właściwościami zapewniającymi szczególne możliwości w zakresie produkcji wina. W tym kontekście, zgodnie z art. 3 ustawy nr 125.163, za wina stołowe, które mogą zostać opatrzone certyfikatem w postaci oznaczenia geograficznego są uznawane wina z prowincji Jujuy, Catamarca, Córdoba, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Tucumán i inne wina regionalne wymienione w ustawie nr 14.878. Aby można było zastosować formę ochronną w postaci oznaczenia pochodzenia, wina muszą zostać wytworzone w co najmniej 80% z winogron wyprodukowanych i przetworzonych na obszarze, którego nazwę noszą (art. 2).

4. Sprawa „La Rioja” i rozstrzygnięcie Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości Narodu Argentyńskiego

Hiszpańska Komisja Regulacyjna Kwalifikowanej Nazwy Pochodzenia La Rioja (zwana dalej „Komisją”) wniosła sprawę przed argentyński Narodowy Instytut Uprawy Winorośli w związku z homonimicznym stosowaniem oznaczenia geograficznego „La Rioja” przez producentów argentyńskich. W związku z odrzuceniem rozpatrzenia pisma przez NIUW, Komisja złożyła pozew do Sądu Federalnego, który następnie przekazał dokumentację do argentyńskiego Sądu Postępowania Administracyjnego. Po przeanalizowaniu akt sprawy i obowiązującego prawodawstwa sąd oddalił rozszczenie i wezwał do uiszczenia kosztów procesu. Orzeczenie zostało wydane na podstawie obowiązującego w Argentynie prawodawstwa i porozumienia TRIPS.

W uzasadnieniu wyroku sędzia R. Ailán stwierdziła, że w oparciu o domniemanie zgodności z prawem aktów administracyjnych (w tym przypadku uchwał wydanych przez NIUW ustanawiających regiony, których produkty winiarskie mogą zostać opatrzone certyfikatem w postaci oznaczenia geograficznego „La Rioja”), nie udało się w argumentach strony hiszpańskiej znaleźć żadnych dowodów na obalenie niniejszego domniemania. W dalszej części wyводу sędzia wykazała, że dowody przytoczone przez stronę nie wskazują w żaden sposób na możliwość wprowadzenia konsumentów w błąd, bowiem producenci argentyńscy do wyrażenia „La Rioja” dodają zawsze

miejsce pochodzenia w postaci państwa, w rezultacie umieszczając na etykiecie oznaczenie geograficzne w postaci „wino la Rioja z Argentyny”. W opinii sądu stanowi to wystarczające i skuteczne kryterium rozróżniające argentyńskie i hiszpańskie oznaczenia „La Rioja” i w rezultacie określenie miejsca pochodzenia argentyńskiego wina nie budzi wątpliwości. Komisja wniosła apelację sformułowaną na bazie dotychczasowych argumentów, która została jednak oddalona przez Izbę nr 1 Narodowego Sądu Apelacyjnego dla Postępowań Administracyjnych.

Strona hiszpańska wykorzystała możliwość skorzystania z ostatecznego i nadzwyczajnego środka odwoławczego w postaci złożenia rekursu nadzwyczajnego do Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości Narodu Argentyńskiego. Zgodnie z obowiązującą procedurą, w przypadku wniesienia nadzwyczajnego środka odwoławczego konieczne jest zasięgnięcie przez Trybunał opinii przez Narodowego Prokuratora Generalnego²⁷. Prokurator stwierdził, że argumenty przytoczone przez Komisję Regulacyjną, zdaniem której wina z argentyńskiej prowincji La Rioja spełniają wymogi homogeniczności pozwalające zidentyfikować określone oznaczenie geograficzne za jednakowe są błędne, ponieważ obszary geograficzne w niniejszej sprawie zostały w wystarczający sposób od siebie rozróżnione.

Należy również podkreślić, że złożone przez Komisję Regulacyjną odwołanie zdaniem prokuratora nie znajduje oparcia w przepisach prawa formalnego, bowiem wniesione zarzuty nie odnoszą się do zagadnień prawa federalnego, które to zgodnie z art. 14 ustawy nr 48 powinny stanowić podstawę postępowania odwoławczego w omawianej sprawie. W rezultacie Trybunał podjął decyzję o odrzuceniu odwołania bez dodatkowych wyjaśnień w wyroku z 29 grudnia 2015 r. Wyrok znajduje zastosowanie wyłącznie na terytorium argentyńskim. Przyszłość pokaże, czy hiszpańska Komisja Regulacyjna zdecyduje się pozywać instytucje państwowe innych krajów, które zdecydowały się stosować przy określaniu oznaczeń geograficznych podobnych nazw regionów do tych, które funkcjonują w Hiszpanii.

LEONARDO FABIO PASTORINO

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 2 (21) – 2017, 221–230
DOI: 10.14746/ppr.2017.21.2.19

²⁷ Opinia Narodowego Prokuratora Generalnego Argentyny Imy Adrian Garcia Netto z 22 maja 2015, B.O. s. C.C. 1442, L. XLVIII.

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z XXIX Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego, Lille 21-23 września 2017 r.

W dniach 21-23 września 2017 r. odbył się w Lille XXIX Europejski Kongres Prawa Rolnego. Jego organizatorem był Europejski Komitet Prawa Rolnego (*Comité Européen de Droit Rural* – CEDR). Jak w poprzednich latach, w kongresie udział wzięli przedstawiciele nauki prawa rolnego, praktycy oraz członkowie krajowych stowarzyszeń prawa rolnego z państw członkowskich UE, a także agrarze z innych państw. W tegorocznym spotkaniu uczestniczyło kilkuset delegatów, w tym przedstawiciele wszystkich najważniejszych państw Unii Europejskiej, także państw Europy Środkowej i Centralnej. Wśród państw naszego regionu delegacja polska była najliczniejsza. W ramach obrad kongresu zaprezentowano raporty krajowe oraz raporty indywidualne. Tradycyjnie prace toczyły się w ramach trzech komisji.

Pierwsza komisja koncentrowała się na zagadnieniach związanych z przepisami dotyczącymi konkurencji w rolnictwie. Przedstawione raporty narodowe i głosy w dyskusji umożliwiły dokonanie przeglądu regulacji prawa konkurencji w zakresie rolnictwa obowiązujących w poszczególnych krajach, w szczególności w kontekście regulacji unijnych.

Dr Konrad Marciniuk (UW) zaprezentował polski raport, przygotowany wraz z dr. Przemysławem Litwiniukiem (SGGW) i dr. Adamem Niewiadomskim (UW). Referent przedstawił między innymi obowiązujące regulacje dotyczące grup producentów rolnych oraz ich rejestrów. Limity kwotowe wskazane w art. 149, 169, 170 i 171 przywoływanego także w innych referatach rozporządzenia nr 1308/2013 zostały uznane zasadniczo za wystarczające z zastrzeżeniem, że nie wszystkie ograniczenia są istotne z punktu widzenia polskiego rolnictwa. Wskazał przy tym, że podwyższenie niektórych z limitów, na przykład w odniesieniu do zbóż, byłoby korzystne dla polskiego rynku. Czasowe wyłączenia karteli na rynku mlecznym zostało ocenione w raporcie negatywnie, jako mające niekorzystny wpływ na długofalowe planowanie i inwestycje w rolnictwie oraz jako wyłącznie doraźne rozwiązanie problemów związanych z rynkiem mleka.

Obrady Komisji I zwieńczyło przyjęcie wspólnych konkluzji i rekomendacji. Wychodząc z założenia, że podobnie jak w innych sektorach gospodarki, także podmioty działające w łańcuchu dostaw produktów rolnych konkurują między sobą o wartość dodaną, dyskutanci zwrócili uwagę na konieczność zapewnienia uczciwych reguł tej konkurencji. Właściwym forum dialogu i współpracy między zaangażowanymi podmiotami mogłyby być na przykład organizacje międzybranżowe, które powinny być wyposażone w kompetencje do podejmowania określonych działań w każdym wypadku stwierdzenia naruszenia takich reguł. Komisja I wyraziła pogląd, że ewentualne dodatkowe środki podjęte na poziomie unijnym powinny zmierzać do ustanowienia wspólnych minimalnych standardów, ale jednocześnie uwzględniać różnicowane uwarunkowania w poszczególnych państwach członkowskich.

Program realizowany w komisji II dotyczył konkurencyjności w rolnictwie, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów prawnych sprzyjających wzmocnieniu konkurencyjności i stanowiących przeszkody w tym zakresie w krajowych porządkach prawnych.

Problem dyskutowany był wielopłaszczyznowo, a rozważania prezentowanych raportów dotyczyły kwestii gruntowych, opodatkowania rolnictwa, ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, zatrudnienia w rolnictwie, prawnych form prowadzenia działalności rolniczej, ochrony gruntów rolnych i leśnych, rynku rolnego i instrumentów wsparcia obszarów wiejskich ze środków Unii Europejskiej. Tak szeroko zakreślony obszar badawczy spowodował, że uwaga uczestników skupiła się przede wszystkim na problematyce ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi i obciążen publicznoprawnych rolnictwa. Dyskutanci podkreślali, że to właśnie instrumenty publicznoprawne są podstawowym stymulatorem konkurencyjności, a opracowanie jednolitego europejskiego modelu w tym zakresie może przyczynić się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa. Zdecydowanie trudniejszym, czy wręcz niemożliwym do zrealizowania zadaniem jest natomiast harmonizacja prawa europejskiego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, wkracza ona bowiem w sferę suwerenności narodowej poszczególnych państw członkowskich UE. Wskazano jednocześnie na nadmierną kazuistykę ustawodawstwa unijnego i jego częste zmiany jako czynnik negatywnie wpływający na rozwój ustawodawstw krajowych w zakresie konkurencyjności rolnictwa. Podkreślano, że konieczne jest dostosowanie prawa poszczególnych państw do wymogów rynkowych, zmiany powinny jednak uwzględniać potrzebę zachowania stabilności prawa.

W polskim raporcie przygotowanym pod kierunkiem dr hab. Teresy Kurowskiej (UŚ), z udziałem dr. hab. prof. UŚ Doroty Łobos-Kotowskiej (UŚ), dr Izabeli Lipińskiej (UP Poznań), dr Moniki Król (UŁ) i dr Radosława Pastuszki (UMCS) poruszona została cała zakreślona tematem raportu problematyka, a wnioski były zbieżne z konkluzjami projektu raportu końcowego drugiej komisji.

Autorzy raportu podkreślili, że w przypadku każdego z omawianych zagadnień konieczne jest wypracowanie instrumentów specyficznych, które wpłyną na podniesienie konkurencyjności polskiego rolnictwa. W szczególności postuluje się stworzenie modelu obrotu nieruchomościami rolnymi, który spełni wymogi ochrony ilości-

wej, ale i jakościowej gruntów rolnych. Funkcję tę w polskim systemie prawa realizuje ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która wprowadziła do obrotu gruntami rolnymi dwa instrumenty pozytywnie oddziałujące na ustrój rolny: ustawowe prawo pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości rolnych przysługujące Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa. Stanowią one podstawowy instrument oddziaływania i kontroli obrotu. U podstaw ostatnio dokonanych zmian leży przekonanie, że obrót gruntami rolnymi nie musi być tak samo swobodny, jak obrót dowolną inną formą kapitału, a decydujące znaczenie ma zarządzanie i kontrola nabywania gruntów rolnych. W ocenie Parlamentu Europejskiego grunty rolne stanowią bowiem dobro publiczne i podstawę prawa człowieka do zdrowej i wystarczającej żywności, stąd też podlegają zobowiązaniom społecznym, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w ustawodawstwach krajowych.

Dla wzrostu konkurencyjności produktów rolnych i środków spożywczych wprowadzanych na rynek krajowy istotne znaczenie mają przepisy wprowadzające zasady uczciwej konkurencji wśród producentów. Równie ważne jest wyeliminowanie z łańcucha dostaw surowców rolnych i żywności nieuczciwych praktyk handlowych. Podkreślono także, że w obecnej perspektywie finansowej szansą na zwiększenie konkurencyjności rolnictwa są zarówno instrumenty wsparcia bezpośredniego, jak i wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Powinno być ono jednak lepiej ukierunkowane. W obrębie polityki rynkowej (I filara) postulować należy odejście od podziału środków na płatności bezpośrednie na podstawie wysokości produkcji rolnej sprzed ponad 20 lat oraz zakończenie procesu konwergencji poziomu płatności bezpośrednich na hektar pomiędzy państwami członkowskimi. Zwrócono uwagę, że płatności z tytułu „zazielenienia” mają charakter indyferentny. W odniesieniu do działań strukturalnych (II filara) pozytywny wpływ na konkurencyjność polskiego rolnictwa może mieć ograniczenie działań o charakterze socjalnym na rzecz konstrukcji wspierających rozwój.

Komisja III zajmowała się istotnymi bieżącymi zmianami w prawie rolnym. Polski raport, dotyczący kilku różnych zagadnień, przedstawiony został przez poszczególnych współautorów. Prof. M. Korzycka (UW) szeroko omówiła polską regulację obrotu nieruchomości rolnymi, dr K. Leśkiewicz (UAM) przedstawiła regulacje dotyczące genetycznie zmodyfikowanych roślin uprawnych, żywności i pasz. Z kolei dr hab. P. Wojciechowski (UW) zaprezentował projekty zmian przepisów dotyczących urzędowej kontroli żywności oraz problematykę suplementów diety, natomiast dr hab. A. Suchoń (UAM) zreferowała uregulowania dotyczące zrzeszania się producentów rolnych, produkcji energii odnawialnej oraz rynków rolnych, a w szczególności rynku mleka, a dr A. Kapala (UP Wrocław) – nowe formy prawne zbywania produktów rolnych przez rolników oraz regulacje w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych.

Raporty krajowe obejmowały szereg różnych kwestii, ale niektóre z nich pojawiały się w kilku raportach. Problematyka związana z dostępem rolników do gruntów rolnych prezentowana była przez delegację holenderską, włoską, polską, francuską, węgierską i niemiecką. Zagadnienie produkcji, wprowadzania do obrotu i znakowania

mleka i produktów mlecznych poruszone zostało w raporcie hiszpańskim, niemieckim, francuskim, holenderskim i polskim. Regulacje dotyczące nieuczciwych praktyk rynkowych omawiali przedstawiciele Francji, Polski, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Przedmiotem zainteresowania raportu francuskiego, holenderskiego, hiszpańskiego, amerykańskiego, niemieckiego, polskiego i brytyjskiego było też zagadnienie zazieleniania w gospodarstwach rolnych. Regulacje w odniesieniu do roślin genetycznie zmodyfikowanych omawiane były przez delegację polską, hiszpańską, włoską, argentyńską, amerykańską i węgierską. W kilku raportach poruszano kwestie bezpieczeństwa żywnościowego i marnowania żywności, bezpieczeństwa żywności, w tym pozostałości pestycydów i antybiotyków, zarządzania ryzykiem oraz tzw. demokracji żywnościowej. Warto odnotować, że zdecydowanie najbardziej aktywni w obradach byli członkowie delegacji polskiej, którzy zadawali pytania niemal każdemu z prelegentów i komentowali omawiane problemy.

W referacie podsumowującym obrady Komisji III wskazano, że obecnie do najważniejszych obszarów prawa rolnego, w których zauważalne są poważne zmiany zaliczyć należy: regulacje wpływające na kształtowanie struktury gospodarstw rolnych (ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi), regulacje rolnośrodowiskowe (zazielenianie) oraz regulacje odnoszące się do żywności (bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo żywnościowe, demokracja żywnościowa i marnowanie żywności).

W rekomendacjach z obrad Komisji III zaznaczono, że konieczne jest przyjęcie kompleksowego podejścia do łańcucha żywnościowego i rolnictwa, poczynając od produkcji pierwotnej, a na uregulowaniach dotyczących marnowania żywności kończąc. Nowe technologie są ogromną szansą dla rolnictwa (jak chociażby wykorzystanie biotechnologii, systemów GPS, zaawansowanych baz danych). Jednocześnie nie można zapominać o nowych zagrożeniach pojawiających się w związku z tymi technologiami, zwłaszcza ze względu na nierozpoznane oddziaływanie na zdrowie człowieka i środowisko. Istotne znaczenie przypisano krajowym regulacjom dotyczącym ograniczania obrotu nieruchomościami rolnymi, przy czym zależnie od przyjętych rozwiązań prawnych mogą powstawać liczne wątpliwości, zarówno na gruncie prawa unijnego, jak i krajowych porządków prawnych.

W ostatnim dniu obrad podsumowano ustalenia Kongresu, a także przedstawiono działalność krajowych stowarzyszeń prawa rolnego. Z przyjemnością należy odnotować wyróżnienie nagrodą Europejskiego Komitetu monografii dr hab. Anety Suchoń. Nowym prezydentem Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego został wybrany Geoff Whittaker z Wielkiej Brytanii. Prof. Roman Budzinowski (UAM) podziękował za wskazanie polskich agrarystów jako organizatorów kolejnego XXX Kongresu i zaprosił wszystkich do Poznania.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, KONRAD MARCINIUK, PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

II Konferencja Polsko Hiszpańska: "Prawo rolne między globalizacją i lokalnością / Derecho agrario entre el globalismo y lo local"

Poznań-Gułtowy 21-23 czerwca 2017 r.

W dniach 21-23 czerwca 2017 r. odbyła się w Gułtowach koło Poznania kolejna polsko-hiszpańska konferencja naukowa, zorganizowana przez Katedrę Prawa Rolnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Współorganizatorem ze strony hiszpańskiej był Wydział Nauk Społecznych i Prawnych Uniwersytetu w Jaén.

W obradach udział wzięli agraryści z różnych ośrodków akademickich Polski i Europy. Na szczególną uwagę zasługuje obecność delegacji Instytutu Prawa Rolnego w Getyndze, której przewodniczył prof. José Martínez. Temat konferencji dobrze oddaje charakter problemów, z jakimi obecnie boryka się nauka prawa rolnego, ale także prawa żywnościowego i ochrony środowiska. Zamiarem organizatorów było zarysowanie tematyki rozważań, które rozwinie XV Światowy Kongres Prawa Rolnego pt. „Współczesne wyzwania prawa rolnego – między globalizacją, regionalizacją i lokalnością”, planowany na 18-22 września 2018 r. w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Konferencja w Gułtowach obejmowała dwie sesje oraz obrady okrągłego stołu, które stanowiły podsumowanie konferencji. Pierwsza część spotkania, której przewodniczyli prof. Roman Budzinowski (WPiA UAM), prof. Ángel Martínez Gutiérrez (Wydział Nauk Społecznych i Prawnych Uniwersytetu w Jaén) oraz prof. José Martínez (Instytut Prawa Rolnego w Getyndze) poświęcona została współczesnym wyzwaniom dla rolnictwa. Różnorodność zaprezentowanych wystąpień ukazała, w jak wielowymiarowy sposób dwie pozornie wykluczające się tendencje (dążenie do globalizacji a zarazem do lokalności) wpływają na rozwój prawa rolnego.

Myślą przewodnią wprowadzającego wystąpienia prof. R. Budzinowskiego (*Prawo rolne między globalizacją i lokalnością – kilka refleksji*) było stwierdzenie, że dalszy rozwój prawa rolnego nie będzie możliwy bez próby wykorzystania potencjału pozornie sprzecznych ze sobą zjawisk w postaci postępującej globalizacji i oddolnych inicjatyw rozwoju obszarów wiejskich, mających charakter lokalny. Kolejne referaty potwierdzały tę tezę. Prof. Á.M. Gutiérrez poruszył problematykę zależności zachodzących między spółkami prawa handlowego a systemami ochrony jakości produktów rolno-spożywczych (*Denominaciones sociales y figuras de calidad agroalimentaria. Luces y sombras*). Kolejny wykład – prof. M. Korzyckiej oraz dr. hab. Pawła Wojciechowskiego (WPiA UW) – dotyczył zagadnień przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w stosunkach prawno-rolnych (*Przeciwdziałanie nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej jako nowy instrument prawnej ochrony rolnika w prawie polskim*). Z kolei prof. José Martínez w swoim wystąpieniu odniósł się do ograniczeń moralnych,

podnoszonych w międzynarodowym obrocie produktami rolno-spożywczymi (*Consideraciones morales como limites del comercio internacional agrario*). Tę część obrad zamykał referat prof. T. Vázquez Ruano (Wydział Nauk Społecznych i Prawnych Uniwersytetu w Jaén), która przedstawiła kwestię wpływu technologii teleinformatycznych na obrót produktami rolno-żywnościowymi na globalnym rynku (*Implicaciones de las TICS en la comercialización de productos agroalimentarios en un mercado globalizado*).

Druga sesja została podzielona na dwa bloki tematyczne: dotyczące zagadnień związanych z obrotem ziemią rolną i z systemami ochrony jakości produktów rolno-spożywczych. Blok pierwszy obejmował wystąpienia poruszające tematykę kierunków prawnej ochrony ziemi jako zasobu środowiska (dr J. Goździewicz-Biechońska, WPiA UAM), prawnych uwarunkowań podziału nieruchomości rolnych (dr K. Marciniuk, WPiA UW), ochrony gruntów rolnych i leśnych w procesie lokalizacji infrastruktury technicznej (dr K. Leśkiewicz, WPiA UAM), obrotu nieruchomościami rolnymi w wybranych państwach europejskich (dr A. Niewiadomski, WPiA UW).

Następne referaty dotyczyły kwestii związanych z formami ochrony jakości żywności, takich jak zrównoważony rozwój produktów lokalnych w południowych Włoszech na przykładzie preferencji konsumenckich w regionie Apulii (*Sustainable development of local products in Southern Italy with an example of Apulian's region consumers preferences*, dr N. Driouech, Wydział Ekonomii Uniwersytetu w Bari – Włochy), prawna problematyka nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów żywnościowych (dr I. Lipińska, Katedra Zarządzania i Prawa Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu), prawne aspekty odszkodowania i metodyki szacowania szkody związanej z budową gazociągu, powstałej na skutek zablokowania dróg dojazdowych do pól uprawnych (dr I. Hasińska, KZiP UP w Poznaniu), rozszerzenie zastosowania ochrony w postaci certyfikatu Gwarantowanej Tradycyjnej Specjalności (GTS) na produkty spoza kategorii rolno-żywnościowej (*Especialidades Tradicionales Garantizada (ETG): extensión a los productos no agroalimentarios*, mgr A. Buggea, WNSiP UwJ), prawne aspekty oznaczeń pochodzenia regionalnych i lokalnych produktów rolno-żywnościowych (dr A. Kapała, Wydział Przyrodniczo-Technologiczny Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu). Na zakończenie obrad drugiej części konferencji dr hab. A. Suchoń (WPiA UAM) zaprezentowała uwagi do założeń nowej wersji ustawy o spółdzielniach rolniczych w Polsce.

Sesja przewidziana na ostatni dzień konferencji przybrała formę obrad okrągłego stołu. W dyskusji uczestniczyli naukowcy z Polski, Hiszpanii i Włoch. Poruszono zagadnienia dotyczące przyszłości nauki prawa rolnego, zarówno jej tendencji rozwojowych, jak i barier, które mogą ją ograniczać. Zwrócono także uwagę na wpływ, jaki nowe technologie będą miały na rolnictwo, a w związku z tym także na prawo regulujące tę dziedzinę gospodarki. Obrady podsumowali prof. J. Martínez oraz prof. R. Budzinowski.

KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI, ELIZA JACHNIK

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (21) – 2017, 235–236

DOI: 10.14746/ppr.2017.21.2.21