# PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

# Przegląd Prawa Rolnego
# Agricultural Law Review
# Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet naukowy

Francesco Adornato, Paweł Czechowski, Alberto Germanò,
Giuseppe Giuffrida, Alina Jurcewicz, Małgorzta Korzycka-Iwanow,
Elżbieta Kremer, Teresa Kurowska, Aleksander Lichorowicz,
Aleksander Oleszko, Stanisław Prutis, Krystyna Stefańska,
Andrzej Stelmachowski, Elżbieta Tomkiewicz,
Zygmunt Truszkiewicz, Błażej Wierzbowski, Andrzej Zieliński

Redakcja naukowa

ROMAN BUDZINOWSKI

Adres Redakcji

ul. Święty Marcin 90
Coll. Iuridicum UAM, pokój 319
61-809 Poznań
e-mail: ppr@amu.edu.pl

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

# PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2
2007

WYDAWNICTWO NAUKOWE

POZNAŃ 2007

Wydanie publikacji dofinansowane
przez Izbę Notarialną w Poznaniu

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2007

Przekład streszczeń na język angielski
*Iwona Grenda*

Przekład streszczeń na język włoski
*Edyta Bocian*

Opracowanie redakcyjne
*Ireneusz Jankowski*

Korekta
*Anna Baziór*

Projekt okładki i stron działowych
*Ewa Wąsowska*

Redaktor techniczny
*Elżbieta Rygielska*

ISBN 978-83-232181-7-3
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. FELIKSA NOWOWIEJSKIEGO 55, 61-734 POZNAŃ
http:// press.amu.edu.pl e-mail: press@amu.edu.pl
Nakład 400 egz. Ark. wyd. **22,5** Ark. druk. 22,25
ESUS, DRUK CYFROWY, POZNAŃ, UL. WIERZBIĘCICE 35

# SPIS TREŚCI

## I. ARTYKUŁY

### Teoria prawa rolnego

FRANCESCO ADORNATO (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)
*Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich* ..... 13
ROMAN BUDZINOWSKI (UAM Poznań)
*Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego* ..... 27

### Studia i materiały z badań

GIUSEPPE BIVONA (Uniwersytet w Katanii, Włochy)
*Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej* ..... 45
PIOTR OTAWSKI (UAM Poznań)
*Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności za szkodę powstałą w środowisku w wyniku prowadzenia działalności rolniczej* ..... 59
KAROLINA RÓSZCZKA (UAM Poznań)
*Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej* ..... 77
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (UAM Poznań)
*Prawne aspekty koegzystencji upraw konwencjonalnych, ekologicznych oraz genetycznie modyfikowanych* ..... 93
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Uniwersytet Śląski, Katowice)
*Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia proceduralne* ..... 109

### Międzynarodowe prawo rolnictwa

KINGA MALINOWSKA (Uniwersytet Rennes II, Francja)
*Negocjacje w dziedzinie rolnictwa w ramach Światowej Organizacji Handlu a Wspólna Polityka Rolna* ..... 125

**Nowości prawa wspólnotowego**

SEBASTIAN BALCERAK (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa)
*Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego* ..... 153

**Prawo rolne za granicą**

AGNIESZKA SZYMECKA (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)
*Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym* (I) ..... 177
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet w Maceracie, Włochy)
*Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim* ..... 203
ANNA STANIEWSKA (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa)
*Z problematyki zarządzania i kontroli związanych z płatnościami jednolitymi – pierwsze doświadczenia Anglii i Niemiec* ..... 219
ANDRZEJ PERZYNA (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)
*Porozumienia branżowe w rolnictwie w prawie francuskim i włoskim (zagadnienia wybrane)* ..... 235

**Prawo rolne w praktyce**

ANETA SUCHOŃ (Akademia Rolnicza, Poznań)
*Z problematyki podatku rolnego* ..... 249
ŁUKASZ BOBEŁ (UAM Poznań)
*Transfer kwot mlecznych bez gospodarstwa w prawie polskim* ..... 271
DAMIAN PUŚLECKI (Akademia Rolnicza, Poznań)
*Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej* ..... 289

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

**Recenzje i noty bibliograficzne**

Alberto Germanò, Eva Rook Basile, *Diritto agrario*, G. Giappichelli Editore, Torino 2006 (rec. ROMAN BUDZINOWSKI) ..... 311
Luca Petrelli, *Studio sull'impresa agricola* (AGNIESZKA SZYMECKA) ..... 314
Stanisław Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce* (rec. ANDRZEJ ZIELIŃSKI) ..... 317

**Przegląd czasopism zagranicznych**

„Agrar- und Umweltrecht" (opr. ŁUKASZ BOBEŁ, PIOTR OTAWSKI) ..... 319
„Revue de Droit Rural" (opr. ANNA MUSIAŁA) ..... 324
„Rivista di Diritto Agrario" (opr. KAROLINA RÓSZCZKA) ..... 329

## III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

### Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Wyrok ETS z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04. Rzeczpospolita Polska przeciwko Radzie Unii Europejskiej (opr. Sebastian Balcerak) ..... 335

### Z orzecznictwa sądów apelacyjnych

Glosa Damiana Puśleckiego do orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 22 listopada 2006 r., III Aua 1100/06 ..... 343

## IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z XXIV Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego, Caserata (Neapol), 26-29 września 2007 r. (DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO) ..... 349

Prof. dr hab. Barbara Kozłowska (ALINA JURCEWICZ, ELŻBIETA TOMKIEWICZ) ..... 352

# CONTENTS

## I. PAPERS

### From the theory of agricultural law

FRANCESCO ADORNATO (University of Macerata, Italy)
*New role of a contract between numerous agricultural models, the polycentrism of sources and rural development* ..... 13
ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
*International factor of agricultural law development* ..... 27

### Research and studies

GIUSEPPE BIVONA (University of Catania, Italy)
*Agriculture and environment in the European Union policies* ..... 45
PIOTR OTAWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
*Objective and subjective scope of liability for environmental damage resulting from agricultural activity* ..... 59
KAROLINA RÓSZCZKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
*Legal protection of waters in the agricultural production process* ..... 77
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
*Legal aspects of the coexistence of conventional, organic and genetically modified cultivations* ..... 93
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (University of Silesia, Katowice, Poland)
*Direct payments and sugar payment – selected procedural issues* ..... 109

### International law of agricultural

KINGA MALINOWSKA (University of Rennes 2, France)
*WTO agricultural negotiations and the Common Agricultural Policy* .... 125

**New developments in Community Law**

SEBASTIAN BALCERAK (The EU Integration Committee, Warsaw, Poland)
*From the issues on the simplification of Community agricultural law* ..... 153

**Agricultural law abroad**

AGNIESZKA SZYMECKA (Universityof in Macerata, Italy)
*Agricultural enterprise in the Italian legal system,* (I). ..... 177
ANNA KAPAŁA (University of Macerata, Italy)
*Farm tourism as a form of agricultural activity in Italian law* ..... 203
ANNA STANIEWSKA (Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland)
*Administration and control issues related to the Single Payment Scheme – early experiences of England and Germany* ..... 219
ANDRZEJ PERZYNA (Jagiellonian University, Kraków, Poland)
*Branch agreements in agriculture in French and Italian law (selected issues)* ..... 235

**Agricultural law in practice**

ANETA SUCHOŃ (University of Agriculture in Poznań, Poland)
*From the issues on agricultural tax* ..... 249
ŁUKASZ BOBEŁ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
*Transfer of milk quotas without the transfer of the holding under Polish law* ..... 271
DAMIAN PUŚLECKI (The University of Agriculture in Poznań, Poland)
*Gross negligence at work in agriculture accidents* ..... 289

**II. LITERATURE (REVIEWS)** ..... 311

**III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS** ..... 335

**IV. REPORTS AND INFORMATION** ..... 349

# INDICE

## I. ARTICOLI

### Teoria del diritto agrario

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Italia)
*Il nuovo ruolo del contratto tra agricoltura plurale, policentrismo delle fonti e sviluppo rurale* ..... 13
ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Poznań, Polonia)
*Il fattore internazionale dello sviluppo del diritto agrario* ..... 27

### Studi e materiali provenienti dalle ricerche

GIUSEPPE BIVONA (Università di Catania, Italia)
*Agricoltura e ambiente nelle politiche dell'Unione Europea* ..... 45
PIOTR OTAWSKI (Università di Poznań, Polonia)
*Ambito soggettivo e oggettivo della responsabilità per il danno ambientale in seguito allo svolgimento dell'attività agricola* ..... 59
KAROLINA RÓSZCZKA (Università di Poznań, Polonia)
*La protezione giuridica delle acque nel processo della produzione agricola* ..... 77
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Poznań, Polonia)
*Aspetti giuridici della coesistenza delle culture convenzionali, biologiche e geneticamente modificate* ..... 93
DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Università Slesiana, Katowice, Polonia)
*I contributi di superficie e i contributi alla produzione dello zucchero – questioni procedurali scelte* ..... 109

### Diritto internazionale dell'agricoltura

KINGA MALINOWSKA (Università di Rennes 2, Francia)
*Trattative agricole in seno all'Organizzazione mondiale del commercio e la Politica Agricola Comune* ..... 125

**Novità del diritto comunitario**

SEBASTIAN BALCERAK (Ufficio del Comitato per l'Integrazione Europea, Varsavia, Polonia)
*Sulla problematica della semplificazione del diritto agricolo comunitario* ..... 153

**Diritto agrario all'estero**

AGNIESZKA SZYMECKA (Università di Macerata, Italia)
*L'impresa agricola nel sistema giuridico italiano (I)* ..... 177
ANNA KAPAŁA (Università di Macerata, Italia)
*Agriturismo come specie dell'attività connessa nella legislazione italiana* ..... 203
ANNA STANIEWSKA (Ministero dello Sviluppo Regionale, Varsavia, Polonia)
*Sulla problematica di gestione e di controllo riguardo al pagamento unico – le prime pratiche dell'Inghilterra e della Germania* ..... 219
ANDRZEJ PERZYNA (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia)
*Accordi interprofessionali nell'agricoltura francese e italiana (questioni scelte)* ..... 235

**Diritto agrario in pratica**

ANETA SUCHOŃ (Accademia di Agricoltura, Poznań, Polonia)
*Sulla problematica dell'imposta agricola* ..... 249
ŁUKASZ BOBEŁ (Università di Poznań, Polonia)
*Trasferimento delle quote latte senza azienda nel diritto polacco* ..... 271
DAMIAN PUŚLECKI (Accademia di Agricoltura, Poznań, Polonia).....
*Una evidente noncuranza nella prevenzione dell'infortunio sul lavoro agricolo* ..... 289

**II. RASSEGNA DELLA LETTERATURA** ..... 311

**III. RASSEGNA DELLA GIURISPRUDENZA** ..... 335

**IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI** ..... 349

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

# I. ARTYKUŁY

FRANCESCO ADORNATO

## Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich*

*Pierwsze założenie: nie istnieje jedno centrum*
*dla wszystkich obrotów czy sfer niebieskich*
MIKOŁAJ KOPERNIK

**1**. U podstaw niniejszych rozważań leży wiele zjawisk ekonomicznych, prawnych i społecznych. Chodzi tutaj o procesy związane z umiędzynarodowieniem rynków, z „dematerializacją" produkcji oraz z „globalizacją" płaszczyzn wymiany. Chodzi także o rewizję Wspólnej Polityki Rolnej, dokonaną reformą z 2003 r. i rozporządzeniem o rozwoju obszarów wiejskich z 2005 r., a także o rosnące znaczenie instytucji lokalnych, prowadzące do wielości źródeł prawnych. Wszystkie te zjawiska wymagają nowych i bardziej efektywnych instrumentów interwencji publicznej, a w konsekwencji – bardziej adekwatnej analizy prawnej.

U podstaw poniższych rozważań leży pierwsze z wymienionych zjawisk, jako że „wiek, który się właśnie rozpoczął, będzie wiekiem globalizacji i wyzwania dla jej *governance*"[1].

---

* Artykuł jest rozszerzoną wersją wykładu pod tytułem *Regolazione negoziale tra sviluppo rurale, agricoltura plurale e policentrismo delle fonti*, wygłoszonego przez autora 12 maja 2007 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (tłum. Agnieszka Szymecka).

[1] P. Padoan, *Gli squilibri globali e l'Europa,* w: *I dilemmi dell'integrazione. Il futuro del modello sociale europeo*, red. G. Vaccaio, J. L. Rhi-Sansi, Bologna 2006, s. 25.

**2**. Jak zauważono w doktrynie, globalizacja[2] sprawiła, że świat stał się „płaski". Oznacza to, że zrównał się i zmniejszył obszar gry, w której konkurują ze sobą przedsiębiorstwa, poruszają się osoby, konfrontują się państwa narodowe i instytucje ponadnarodowe[3]. Związany z globalizacją proces informatyzacji (zwłaszcza takie zjawiska, jak *outsoursing, uploading, open-source*, „globalne" łańcuchy produkcyjne), a także liberalizacja wymiany handlowej zdeterminowały głębokie zmiany w tradycyjnych standardach państwa prawa i państwa socjalnego, od wykonywania jego suwerenności narodowej poczynając[4]. Nieadekwatne stały się zarówno dotychczasowe systemy produkcyjne, jak i sama „forma" państwa narodowego[5]. O ile bowiem era przemysłowa charakteryzowała się akumulacją kapitału fizycznego i „realnymi" dobrami, era globalizacji faworyzuje nienamacalne formy władzy, zbiory pakietów informatycznych i kapitału intelektualnego[6]. Znak towarowy, który w społeczeństwie przemysłowym był tylko znakiem odróżniającym dany towar, dziś sam jest dobrem niematerialnym o wartości niejednokrotnie wyższej od zbioru innych komponentów przedsiębiorstwa. Występuje on często jako samodzielny przedmiot obrotu[7].

Jeśli chodzi o kryzys „formy" państwa tradycyjnego, należy zauważyć, że wynika on przede wszystkim z zaistniałej w wyniku globalizacji asymetrii pomiędzy państwowym porządkiem prawnym a rynkiem. Rynek odrywa się od konkretnego obszaru, dzięki czemu pozwala na wyłączenie prywatnych inwestycji (w szczególności kapitału[8]) spod kontroli jednego tylko państwa[9].

Utrata przez państwo części jego suwerenności spowodowana jest także wpływem, jaki na jego decyzje wywierają decyzje innych rządów. Dzieje

---

[2] W kwestii definicji globalizacji zob. D. Held, *Governare la globalizzazione*, Bologna 2005, s. 25 i n.

[3] L. Friedman, *Il mondo è piatto*, Milano 2006, s. 59 i n.

[4] M. De Cecco, *Trionfo e nemesi della sovranità economica*, w: *L'economia mondiale del Novecento*, red. P. Ciocca, Bologna 1998, s. 75.

[5] P. Savona, *Osservazioni sulla nuova fase del capitalismo*, w: *Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, red. M. Arcelli, Bari-Roma 1997, s. 17.

[6] J. Rifkin, *L'era dell'accesso*, Milano 2000, s. 41 i n.

[7] N. Klein, *No logo*, Milano 2001, s. 49 i n. W tym zakresie zob. także V. Codeluppi, *Il potere della marca*, Torino 2001.

[8] A. Giovannini, *I problemi della finanza internazionale*, w: *Lo scenario mondiale e il futuro dell'economia italiana*, red. P. Onofri, Bologna 1997, s. 97.

[9] S. Cassese, *Oltre lo Stato. I limiti dei governi nazionali sul controllo dell'economia*, w: *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, red. S. Cassese, F. Galgano, G. Tremonti, T. Treu, Bologna 1993, s. 36.

się tak np. w ramach polityki monetarnej. Według niektórych założeń, proces utraty suwerenności narodowej w zakresie monetarnym i finansowym właściwie się zakończył. Wpłynęło na to rozpowszechnienie środków informatycznych wraz z możliwością wolnego działania na rynkach światowych, a także intensywna innowacyjność w tym sektorze, co w konsekwencji doprowadziło do przeniesienia suwerenności monetarnej od instytucji reprezentujących władzę publiczną na mechanizmy rynkowe[10].

Podobnie rzecz się ma w polityce podatkowej i w polityce pracy, przede wszystkim z powodu braku symetrii pomiędzy transnarodowym kapitałem a narodową władzą podatkową[11], a także z powodu procesów umiędzynarodowienia i dywersyfikacji pracy przeciwstawionych tradycyjnej narodowości i standaryzacji w tym zakresie[12]. Tak więc w zasadzie „efektem globalizacji jest powiązanie państw świata w jedną, gęstą i złożoną sieć stosunków, która sprawia, że ich dobrobyt i stabilizacja społeczno-polityczna bardziej niż kiedykolwiek są uzależnione od norm, rozporządzeń i praktyk globalnego sytemu, w którym państwa te działają”[13].

Polityczno-instytucjonalną reakcją na te procesy są dwa podstawowe zjawiska, oba starają się przekroczyć granice państwa narodowego. Z jednej strony, na poziomie międzynarodowym, coraz istotniejszą rolę odgrywają organizacje regulujące wymianę handlową, zwłaszcza od 1994 r., gdy na mocy Traktatu z Marakeszu General Agreement on Tarifs and Trade (GATT) przekształcił się w World Trade Organisation (WTO). Tej ostatniej organizacji powierzone zostały – o wiele dalej idące niż w przypadku GATT – kompetencje i funkcje, w tym kompetencje w zakresie handlu rolno-spożywczego[14].

Z drugiej strony wyraźnie wzrosło znaczenie obszarów ponadregionalnych, co jednocześnie przeciwdziała wcześniej wspomnianej asymetrii pomiędzy obszarem państwa a rzeczywistym zasięgiem rynku. Chodzi tutaj o konstruowanie nowych form podmiotowości polityczno-instytucjonalnej, czego przykładem może być Unia Europejska czy ustanawianie wewnętrznych stref wolnego handlu[15].

---

[10] P. Savona, op. cit., s. 19.

[11] G. Tremonti, *Il futuro del fisco*, w: *Nazioni senza ricchezza*..., s. 49.

[12] T. Treu, *Il diritto del lavoro tra internazionalizzazione e segmentazione*, w: *Nazioni senza ricchezza*..., s. 94.

[13] S. Micossi, *La via dell'Unione europea verso un sistema commerciale globale e aperto*, w: *Globalizzazione dei mercati*..., s. 127.

[14] P. Picone, A. Ligustro, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova 2004, s. 14 i n.; P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech*, Milano 2004, s. 69.

[15] Fondazione Giovanni Agnelli, *La nuova geoeconomia mondiale*, Torino 1996, s. 11.

**3**. Drugim wskazanym na wstępie zjawiskiem jest reforma Wspólnej Polityki Rolnej przeprowadzona rozporządzeniem nr 1782/2003 oraz rozporządzeniem o rozwoju obszarów wiejskich z 2005 r. Akty te zapoczątkowały głęboką przemianę w sposobie wspólnotowej interwencji publicznej, która znacząco wpływa na czynniki rozwoju rolnego pod względem instytucjonalnym. Jak zauważono w doktrynie, reforma Wspólnej Polityki Rolnej potwierdza „w zakresie mechanizmów przyznawania i gospodarowania zasobami zdecydowane odejście od idei scentralizowanego i jednolitego zarządzania rolnictwem, poprzez oddanie państwom członkowskim możliwości zarządzania ich gospodarką rolną w zdecydowanie większym wymiarze, niż miały one dotychczas w zakresie różnorodnych reżimów wsparcia jednolicie uregulowanych na poziomie wspólnotowym”[16].

Nowe podejście Wspólnej Polityki Rolnej, charakteryzujące się innym zaangażowaniem poszczególnych poziomów instytucjonalnych i administracyjnych w kierowaniu polityką, a także procesem reorientacji wsparcia – od sektora polityki rynkowej w kierunku rozwoju obszarów wiejskich – bardzo dobrze odzwierciedla mechanizm modulacji płatności bezpośrednich. W szczególności, jeśli chodzi o ten pierwszy aspekt, „modulacja zmierza w zakresie kierowania wsparciem do zmiany stosunków pomiędzy poziomem lokalnym, krajowym i ponadkrajowym, oddziałuje bezpośrednio na programowanie finansowe oraz zmienia, w ramach poszczególnych poziomów, zakres wsparcia przewidywanego dla polityki rozwoju obszarów wiejskich”[17].

Do aktów wytyczających nowe kierunki instytucjonalne zaliczyć można także wspomniane wyżej rozporządzenie nr 1698/2005 o wsparciu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które niejako wieńczy proces rozpoczęty reformą z 2003 r. W rozporządzeniu tym Unia Europejska wprowadziła wyraźnie „mnogą” wspólną politykę rolną, różnicując jej kierunki i cele w stosunku do różnych modeli produkcji, metod kierowania rozwojem danego obszaru, aspektów zatrudnieniowych i – mówiąc bardziej ogólnie – warunków społeczno-gospodarczych poszczególnych obszarów wiejskich. Chodzi tutaj nie tylko o implementację działań środowiskowych czy o nową wielofunkcyjną rolę lasów, która wyraża zmianę w stosunku do poprzedniego podejścia „produkcyjnego”, ale przede wszystkim o aspekt rolnictwa niskotowarowego, o wspieranie inwestycji nienakiero-

---

[16] F. Albisinni, *Profili istituzionali nel Regolamento sull'Aiuto Unico e nel decreto di attuazione per l'Italia*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2004, nr 2, s. 35.

[17] M. Scoppola, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della Pac. Una prospettiva economica*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2004, nr 1, s. 11.

wanych na produkcję, o przedsięwzięcia rolno-środowiskowe na gruntach rolnych, które – pomimo ich pozornej „drugorzędności" – wskazują w rzeczywistości na całkowicie nowy proces. Chodzi bowiem o wyłonienie mnogich modeli rolnictwa i różnych typologii podmiotów, a także o dywersyfikację polityki wspólnotowej. Różnorodność ta ma swoją podstawę prawną w art. 32 ust. 2 Traktatu WE, dziś jednak dodatkowo ugruntowuje się – także w wyniku zasady zrównoważonego rozwoju – w nowej koncepcji działalności rolniczej, do której zalicza się „utrzymywanie gruntów w dobrych warunkach środowiskowych i agronomicznych" (art. 2 rozporządzenia nr 1782/2003).

Łączna analiza dwóch powyższych rozporządzeń wyraźnie wskazuje na wychodzenie rolnictwa poza tradycyjne granice *fundus instructus* i poza wymiar czysto ekonomiczny oraz jego wejście w szerzej widziany obszar wiejski, co odzwierciedla np. wsparcie dla działalności zorientowanej na turystykę (art. 55 rozporządzenia nr 1698/2005).

Proces ten podkreśla rosnąca liczba podmiotów prawnych będących adresatami polityki publicznej, co staje się szczególnie widoczne, jeśli się weźmie pod uwagę, że w przeszłości ustawodawca wspólnotowy, kierując się wyjątkowo selektywną logiką, czynił adresatami tej polityki jedynie ściśle określone podmioty, takie jak gospodarstwa rozwojowe. Dzisiaj, obok takich gospodarstw, pojawiają się „sieci działalności" skupiające wokół siebie podmioty, które – niezależnie od ich kwalifikacji prawnej – operują na danym obszarze w (niekoniecznie produkcyjnym) związku z ziemią. W ten sposób ulega osłabieniu aspekt produkcyjny i zamyka się ważny proces koncepcyjny przechodzenia „od prawa do ziemi" do „prawa ziemi", rozumianego tutaj jako ścisły związek pomiędzy ziemią jako dobrem produkcyjnym a ziemią jako dobrem i wartością wymagającą ochrony[18].

**4**. Końcowy efekt powyższych procesów przejawia się w nowej hierarchii przestrzennej stosunków gospodarczych i politycznych oraz różnych poziomów instytucjonalnych, w ramach których pełnione są różnorodne funkcje. Punktami centralnymi w tej hierarchii stają się terytorialne systemy lokalne, które wzajemnie na siebie oddziałują i odnajdują swoje „fundamenty i siły napędowe" w regionalnym wymiarze. W istocie „regionalne gospodarki funkcjonują jako zorganizowane byty, w których

[18] C. A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, w: *Le risorse preziose: lo sguardo del giurista*, red. C. A. Graziani, Milano 2005, s. 26.

korzyści i przeznaczenie ekonomiczne każdego poszczególnego przedsiębiorstwa zależą od korzyści i przeznaczenia ekonomicznego całej agregacji lokalnych przedsiębiorstw”[19].

Z całą ostrością wyłania się tutaj logika systemu dystrykcyjnego[20], która obejmuje dziś także sektor rolny. Chodzi tu o system rozumiany jako określony obszar, w którym przedsiębiorstwa, siła robocza i klimat kulturowy bezpośrednio oddziałują na siebie i na zdolność produkcyjną danego sektora[21]. Taka prawidłowość zauważona została także we włoskiej doktrynie agrarystycznej, która wskazuje, iż „zmieniając perspektywę i poszerzając horyzont, wszystko co związane jest z gruntem rolnym [...] zmierza do przekształcenia się w to, co ma jako punkt odniesienia *obszar* bądź też przestrzeń wiejską”[22].

Zróżnicowanie i liczebność lokalnych obszarów, faworyzujące powstawanie takich systemów, mają swoje korzenie w szczególnej włoskiej tradycji gospodarczo-rolnej, która charakteryzuje się bogatą różnorodnością kulturową i naturalną. Wystarczy wspomnieć tu o „stu włoskich Italiach”, o których już 100 lat temu mówił S. Jacini[23], i o podnoszonym w związku z tym postulacie zdecentralizowania administracji[24].

Te ostatnie postulaty znalazły swój wyraz i potwierdzenie w przeprowadzonej niedawno we Włoszech reformie instytucjonalnej, która ustawą konstytucyjną nr 3 z 18 października 2001 r. doprowadziła do prawdziwie „kopernikańskiej realokacji” konstytucyjnych kompetencji w zakresie rolnictwa. W wyniku wprowadzenia tzw. klauzuli pozostałości (*clausola residuale*)[25] rolnictwo zostało poddane wyłącznej kompetencji regionów, chociaż krzyżuje się ono z innymi materiami (ochroną środowiska i polityką żywnościową), które leżą w gestii państwa[26]. Konsekwencją tego są różne regionalne sposoby podejścia do regulacji (materii) rolnictwa i po-

---

[19] Na ten temat zob. A. J. Scott, *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politiche nell'area della globalizzazione*, Bologna 2001.

[20] Więcej na ten temat zob. G. Becattini, *Distretto industriale e* made in Italy, Torino 1998.

[21] Więcej zob. L. Iacoponi, *La bioregione*, Pisa 2001.

[22] A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario,* I. *Elementi di teoria generale*, Milano 1988, s. 323.

[23] S. Jacini, *I risultati dell'Inchiesta agraria [1884]*, Torino 1976, s. 77.

[24] G. Valenti, *Per la riforma della pubblica Amministrazione*, Milano 1919, s. 73.

[25] Klauzula ta zawarta jest w art. 117 ust. 4 Konstytucji Włoch, który stanowi: „[…] do Regionów należy władza ustawodawcza w odniesieniu do każdej materii wyraźnie nie zarezerwowanej dla ustawodawstwa Państwa”.

[26] F. Adornato, *La difficile transizione della (materia) agricoltura*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2002, nr 9, s. 428.

dobnie zróżnicowane decyzje normatywne, które stymulują konkurencję nie tylko pomiędzy systemami prawno-instytucjonalnymi, ale także między lokalnymi systemami terytorialnymi.

Zarówno duża ilość regionalnych modeli rolnictwa, jak i pojawienie się (konceptualnej i realnej) „kategorii" dystryktu nie może nie mieć wpływu na prawo pozytywne. Zjawiska te podważają niejako generalną rolę ustawy – jeśli bowiem przez system gospodarczy rozumie się interakcję systemów lokalnych, to wpływ ogólnej ustawy na zachowania podmiotów ekonomicznych jest z konieczności ograniczony. Stąd też konieczne staje się sięgnięcie po szczególne, bardziej elastyczne instrumenty, dzięki którym możliwe będzie kierowanie określonymi zachowaniami w inny, bardziej odpowiedni sposób.

Sama interwencja publiczna (w zakresie regulacji, wydatków, organizacji itp.) w świetle reguł systemu lokalnego, do którego jest skierowana, będzie musiała „przetasować" swoje cele. Lokalna specyfika danego obszaru wymagać będzie zróżnicowanych instrumentów, dzięki którym, poprzez proces samoregulacji negocjowanej, można będzie godzić na danym obszarze konflikty i interesy. Zrodzi się potrzeba takich normatywnych regulacji, które w sposób elastyczny zapewnią jedność zasad prawa w obliczu wielości jego źródeł[27] oraz równowagę pomiędzy interwencją publiczną a inicjatywną podmiotów prywatnych. Zarówno bowiem fragmentaryzacja społeczeństwa, jak i różnorodność potrzeb wymagają politycznego porozumienia i odpowiednich instrumentów regulacji działania[28].

**5**. W obliczu powyższych procesów wydaje się „niemożliwe narzucenie zjawiskom ekonomicznym jednakowego modelu prawnego, a nawet jeśli uda się go określić w drodze ustawy, to zjawiska te i tak zostaną podporządkowane własnym siłom, które prowadzą do ciągłego przekraczania zaproponowanych schematów"[29]. Nie przypadkiem wyodrębnia się w doktrynie pluralizm porządków prawnych jako odpowiedź na rozdrobnienie zasad, których „szybkiej erozji towarzyszy równie szybkie (i bezsprzeczne) wyłanianie się kontraktualizmu [...] definiowanego jako »protoprawo globalizacji«"[30]. To kontrakt zatem nabiera istotnego znaczenia

---

[27] A. Quadrio Curzio, *Tre costituzioni economiche: italiana, europea, bicamerale*, w: *La nuova età delle costituzioni*, red. L. Ornaghi, Bologna 2000, s. 93.

[28] A. Jannarelli, *Il diritto agrario nell'era della globalizzazione*, Bari 2003, s. 116.

[29] F. Merusi, *Coordinamento per comitati e decisione amministrativa*, w: *L'amministrazione della società complessa,* red. G. Amato, G. Marongiu, Bologna 1982, s. 170.

[30] G. Rossi, *Il gioco delle regole*, Milano 2006, s. 58.

dla przezwyciężenia niekompatybilności i „zgrzytów" pomiędzy porządkami prawnymi i przeciwdziała utracie zdolności normatywnej prawa.

W istocie, nie tylko można zauważyć sygnały utraty witalności prawodawstwa pochodzenia państwowego, ale przede wszystkim „ma się wrażenie, że państwo potrzebuje ciągłego potwierdzania swojej legitymacji formalnej ze strony większego porządku prawnego, który niewłaściwie jest nazywany porządkiem międzynarodowym czy ponadnarodowym, a który powinno się definiować jako »uniwersalny porządek społeczny«"[31]. W obszarze takiego porządku kontrakt „zajmuje miejsce ustawy [...], aby organizować społeczeństwo cywilne"[32] oraz zażegnywać „systemowe konflikty"[33], które są wynikiem zasadniczych różnic zarówno pomiędzy krajowymi porządkami prawnymi i instytucjami różnych państw, jak i pomiędzy różnymi politykami regulacji konkurencji oraz regulacji rynków pracy i kapitału.

Na szczeblu globalnym właśnie nowe kontrakty atypowe, stworzone przez biura prawne korporacji międzynarodowych, wspierają proces umiędzynarodawiania rynków. Kontrakty takie jak *franchising*, *leasing*[34], *performance bond*, *counter trade*, *know how*, *joint venture* nie mają narodowości, pełnią jedynie funkcję „realizowania jedności prawa wewnątrz jedności rynków"[35]. W tym kontekście sam aspekt autoregulacji rynku jest tak wyrazisty i istotny, że skłania do postawienia pytania o „dzisiejszy sens demokracji"[36]. Nie przypadkiem też przez nową *lex mercatioria* rozumie się dzisiaj „prawo stworzone przez przedsiębiorców bez pośrednictwa władzy ustawodawczej państwa i składające się z zasad skierowanych na jednakową, wykraczającą poza jedność polityczną państw, regulację stosunków handlowych, które powstają wewnątrz jedności gospodarczej rynków"[37].

Ekspansja kontraktu widoczna jest zresztą coraz bardziej zarówno w obszarze regulacji prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, jak ma to miej-

---

[31] G. Berti, *Diffusione della normativa e nuovo disordine delle fonti del diritto*, w: *L'autonomia privata e le autorità indipendenti*, red. G. Gitti, Bologna 2006, s. 28.

[32] F. Galgano, *Le istituzioni della società industriale*, w: *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, red. S. Cassese, F. Galgano, G. Tremonti, T. Treu, Bologna 1993, s. 31.

[33] S. Micossi, op. cit., s. 127 i n.

[34] A. Frignani, *Factoring, leasing...*, Torino 1993.

[35] F. Galgano, *Le istituzioni della società industriale*, w: *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, red. S. Cassese, F. Galgano, G. Tremonti, T. Treu, Bologna 1993, s. 24.

[36] G. Oppo, *Codice civile e codice commerciale*, „Rivista di Diritto Commerciale" 1993, z. 1, s. 230.

[37] Galgano F., op. cit., s. 27.

sce np. w przypadku arbitrażu w sektorze reklamowym czy w zakresie konwencji urbanistycznych.

Nie można także pomijać złożoności społecznej, tj. zmian zachodzących wewnątrz społeczeństwa, które zróżnicowało się, wyspecjalizowało, rozdzieliło w różnego rodzaju agregacje prywatne, wspólnotowe czy polityczne[38]. W wyniku tego procesu organy administracji publicznej są zmuszone konfrontować się z interesem prywatnym różnej rangi i wyodrębniać w postępowaniu administracyjnym bądź w szerokiej gamie procedur decyzyjnych swego rodzaju teren kolizji tego interesu z interesem publicznym[39].

Logika kontraktowa inspiruje zatem w szerokim zakresie działalność administracji publicznej zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym. Podkreślano niedawno w doktrynie „kontraktualizację, wyrażającą się w zawieraniu różnego rodzaju porozumień, penetrującą także tryby organizacji administracyjnej. Stosunki pomiędzy podmiotami publicznymi istnieją już nie tylko w wymiarze wertykalnym w ramach ich hierarchii, ale także poprzez kontrakty i kontraktację pomiędzy podmiotami tego samego bądź różnego szczebla"[40].

W zasadzie zatem procesy ekonomiczne sprawiają, że trudne jest wykonywanie przez administrację publiczną jej podmiotowych kompetencji i że konieczna staje się współpraca z przedsiębiorstwami, co niejako zagraża zasadzie organizacji publicznej jako władzy i otwiera przestrzeń dla nowego ducha kontraktacji[41].

Podsumowując, można powiedzieć, że podstawą kontraktualizacji jest potrzeba równorzędnego zestawienia polityki z gospodarką, a w konsekwencji – równorzędnego funkcjonowania zasady supremacji administracji publicznej z prywatnoprawną zasadą autonomii podmiotów. Tym samym instrument kontraktualizacji, w porównaniu z tradycyjnymi formami

---

[38] G. Pastori, *Coordinamento e governo di una società complessa*, w: *L'amministrazione della società complessa,* red. G. Amato, G. Marongiu, Bologna 1982, s. 127 i n.

[39] M. S. Giannini, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, w: *Trattato di diritto amministrativo*, red. G. Santaniello, Padova 1988, s. 113 i n.

[40] G. Berti, op. cit., s. 36.

[41] Wyrazem tego w sektorze rolnym może być np. procedura scalania gruntów, w której uczestniczą przedsiębiorcy w szczególnych formach konsorcyjnych, tj. w formie swego rodzaju stowarzyszenia prywatnego, będącego wyrazem interesu publicznego; na ten temat zob. G. Galloni, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano 1964; M. Tamponi, *I consorzi di bonifica per la pianificazione del territorio: aspetti istituzionali e normativi*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente" 2003, z. 11, s. 593 i n.

działania administracji, jawi się jako bardziej adekwatny i pozwala na lepsze przystosowanie interesu indywidualnego do potrzeb i wartości społecznych.

**6**. W sektorze rolnym najbardziej zaawansowanym wyrazem kontraktualizacji jest zjawisko programowania negocjowanego (*programmazione negoziata*), które w wyraźny sposób wskazuje na stosunek „równości" pomiędzy administracją publiczną a podmiotami prywatnymi, czyli w tym wypadku rolnikami[42]. Zjawisko to charakteryzuje się zastosowaniem serii zróżnicowanych formuł kontraktowych, co stanowi swoiste potwierdzenie przystosowania się działania administracji i interwencji publicznej do różnorodności gospodarczo-społecznej i instytucjonalnej.

Definicję „programowania negocjowanego"[43] zawiera art. 1 ust. 1 dekretu nr 32 z 1995. Zgodnie z powołanym przepisem, pod pojęciem tym należy rozumieć regulację uzgodnioną przez podmioty publiczne bądź kompetentny podmiot publiczny oraz stronę lub strony publiczne bądź prywatne dla wykonania różnych działań, których wspólnym celem jest rozwój, i które wymagają kompleksowej oceny poszczególnych kompetencji (lit. b). Przepis ten przedstawia także ogólny zarys instrumentów programowania negocjowanego. Należą do nich: porozumienie programowe, kontrakt programowy, układ programowy oraz pakt terytorialny.

Przez „porozumienie programowe" (*accordo di programma*) rozumie się z kolei porozumienie zainicjowane i zawarte przez centralny organ administracji publicznej z zainteresowanymi podmiotami publicznymi i prywatnymi, ilekroć w celu realizacji programowanych działań konieczna jest zintegrowana i skoordynowana współpraca regionów, organów samorządu terytorialnego, administracji państwowej (także tej autonomicznej) i innych podmiotów publicznych i prywatnych (lit. c).

Przez „kontrakt programowy" (*contratto di programma*) rozumie się kontrakt zawarty pomiędzy administracją a dużym przedsiębiorstwem bądź

---

[42] Na ten temat zob. R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna 2004; a także – w odniesieniu do rolnictwa – F. Adornato, *Intervento pubblico in agricoltura: le nuove frontiere degli accordi negoziali*, w: *Sviluppo locale e programmazione negoziata*, red. F. Adornato, Milano 2005, s. 7 i n.

[43] Mimo że ustawodawca posługuje się pojęciem programowania negocjowanego, lepsze wydaje się użycie terminu „kontraktualizacja programowana" w celu uwypuklenia kontraktowo-prywatnej logiki tego zjawiska; więcej zob. F. Adornato, *Od kontraktu rolnego do kontraktualizacji programowanej*, „Przegląd Prawa Rolnego" , red. R. Budzinowski, 2007 nr 1, s. 209 i n.

też grupą lub konsorcjum małych i średnich przedsiębiorstw w celu realizacji działań będących przedmiotem programowania negocjowanego (lit. d).

Pod pojęciem „układ programowy" (*intesa di programma*) rozumie się porozumienie pomiędzy kompetentnymi podmiotami instytucjonalnymi w danym sektorze, które zobowiązują się do przedłożenia odpowiednich środków finansowych oraz do współpracy w celu realizacji specyficznych czynności i działań powiązanych funkcjonalnie w ramach planu wieloletniego, chociażby czynności te i działania nie byłyby jeszcze określone pod względem ich wykonalności (lit. e).

Przez „pakt terytorialny' (*patto territoriale*) rozumie się natomiast porozumienie pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi dla wyodrębnienia, w celu skoordynowanej realizacji, działań o różnej naturze skierowanych na promocję rozwoju lokalnego na obszarach problemowych kraju, w zgodzie z kierunkami i celami określonymi przez wspólnotowe ramy wsparcia, zatwierdzone decyzją Komicji Europejskiej C (94)1835 z 29 lipca 1994 r. (lit. e-bis).

Poza wymienionymi wyżej rodzajami formuł ustawodawca wprowadził ostatnio także instytucję „kontraktu dystrykcyjnego". Kontrakt ten reguluje art. 10 dekretu nr 35 z 14 marca 2005 r. (tzw. dekret o konkurencyjności), który stanowi, że w celu sprzyjania integracji łańcuchów produkcyjnych w systemie rolnym i rolno-spożywczym, a także wzmacniania dystryktów rolno-spożywczych na obszarach zacofanych, Ministerstwo Polityk Rolnych i Leśnych, przy uwzględnieniu regionalnego planowania, promuje, w granicach możliwości finansowych, kontrakty łańcucha produkcyjnego i kontrakty dystrykcyjne o zasięgu krajowym. Kontrakty te mogą być zawierane z uczestnikami tych łańcuchów, w tym także występujących w formach kolektywnych, i są skierowane na realizację programów inwestycyjnych mających charakter interprofesjonalny. Dzieje się to w zgodzie z wytycznymi wspólnotowymi w zakresie pomocy państwowej w rolnictwie.

Wśród wymienionych wyżej typów kontraktów największym zainteresowaniem cieszy się pakt terytorialny. Wzbudza on zainteresowanie nie tylko w zakresie swego wymiaru socjologicznego, politycznego czy finansowego, lecz także prawnego. Warto zwrócić szczególną uwagę zwłaszcza na jego naturę prawną, a to z uwagi na skutki, jakie ma dla administracji publicznej, która działa w nowym dla siebie stosunku równorzędności z innymi podmiotami, porzucając tym samym tradycyjny schemat hierarchii i działania w formie jednostronnych decyzji administracyjnych.

Pakt terytorialny ma charakter prywatnoprawny. Świadczy o tym nie tylko odwołanie do zobowiązań istniejących po każdej ze stron zawierającej pakt[44], ale także fakt, że akt aprobujący zawarcie paktu wydawany przez Ministra Skarbu (dzisiaj: Ministra Gospodarki) ma jedynie charakter deklaratoryjny co do dyspozycyjności niezbędnych zasobów. Prywatnoprawnej natury paktu dowodzi także to, że wywołuje on skutki prawne od momentu jego podpisania, które zachodzi dopiero po wydaniu przez ministra aktu aprobującego.

Co więcej, w celu zagwarantowania paktowi charakterystycznych cech stosunku kontraktowego tj. równości, szybkości i wydajności, podmioty publiczne określają w porozumieniu: a) akty niezbędne do derogacji generalnych norm administrowania i rachunkowości; b) terminy, w ramach których muszą być wydane przewidziane akty w celu maksymalnego przyspieszenia i uproszczenia procedur administracyjnych; c) przedstawicieli organów publicznych delegowanych do wyrażenia woli tych organów w zakresie powyższych aktów.

Powyższe uwagi można by poczynić także w odniesieniu do kontraktu programowego. Należy jednak nadmienić, że pakty terytorialne i kontrakty programowe różnią się zasadniczo pod względem celów (aspekt przedmiotowy) i ich sygnatariuszy (aspekt podmiotowy). Jeśli chodzi o pierwszy aspekt, należy wskazać, że pakt terytorialny muszą charakteryzować cele promocji rozwoju lokalnego w zakresie ponadregionalnym, które są kompatybilne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Natomiast w przypadku kontraktu programowego, plan – będący przedmiotem kontraktu – musi być skierowany na osiągnięcie znaczącego wpływu na rozwój zaplecza produkcyjnego, głównie poprzez aktywację nowych urządzeń i dodatkowe zatrudnienie, przyczyniając się tym samym do rozwoju przemysłowego.

Jeśli chodzi o aspekt podmiotowy, jest on niejako konsekwencją aspektu przedmiotowego. W przypadku paktu terytorialnego, wymogi zrównoważonego i ekologicznego rozwoju lokalnego angażują bowiem małe i średnie przedsiębiorstwa rolne, działające w logice wielofunkcyjności i rozwoju obszarów wiejskich, natomiast w przypadku kontraktu programowego, rozwój przemysłu, będący jego głównym celem, wskazuje raczej na duże przedsiębiorstwa operujące w sektorze rolnym bądź też na konsorcja, działające także w formie korporacyjnej.

---

[44] Warto nadmienić, że możliwe jest tutaj zastosowanie przepisów kodeksowych dotyczących odpowiedzialności dłużnika.

## NEW ROLE OF A CONTRACT BETWEEN NUMEROUS AGRICULTURAL MODELS, THE POLYCENTRISM OF SOURCES AND RURAL DEVELOPMENT

Summary

The purpose of the paper is to determine the influence of today's economic, legal and social processes on agriculture and the way in which the latter is regulated. The author first looks at globalisation and onsiders its possible role in the crisis of a nation state and the growing number of decision-making centres. He then discusses the institutional effects of the 2003 CAP reform, such as another distribution of emphasis at local, national and supranational level in agriculture management, or the solutions adopted in Regulation 1698/2005 on support of rural development, and notices that different models of agriculture (plural agriculture) that have been emerging against that background.

He argues that the increasing role of local production systems, i.e. systems closely connected to the territory in which they operate, has consequently limited the role of the Act in the regulation of economic entities and increased the role of contracts which have been gradually replacing the Act, both in the area of civil and public law. Thus a contract has become to perform an administrative function.

Finally, the Italian model of such negotiable programming is presented. In that model legal relations in agriculture are regulated jointly by organs of public administration and agricultural entrepreneurs on the equality principle basis.

## IL NUOVO RUOLO DEL CONTRATTO TRA AGRICOLTURA PLURALE, POLICENTRISMO DELLE FONTI E SVILUPPO RURALE

Riassunto

L'obbiettivo dell'articolo è di analizzare l'influenza che i recenti fenomeni economici, giuridici e sociali hanno avuto sul modello e sulla modalità di regolazione dell'agricoltura.

L'Autore prende le mosse dalle riflessioni riguardanti la globalizzazione, la crisi dello Stato nazionale e la moltiplicazione dei centri decisionali per poi analizzare gli effetti della riforma della Politica Agricola Comune del 2003 e, in particolare, la nuova divisione dei compiti a livello locale, nazionale e sopranazionale nella gestione dell'agricoltura. Vengono analizzate anche le soluzioni adottate nel regolamento 1698/2005 sullo sviluppo rurale. In questo contesto, come dimostra l'Autore, emerge il fenomeno dell'agricoltura plurale.

Successivamente l'Autore sottolinea il crescente ruolo dei sistemi locali di produzione, strettamente legati al territorio locale.

La conseguenza di detti fenomeni è, da un lato, la diminuzione del ruolo della legge nella regolazione dei comportamenti dei soggetti economici e, dall'altro, la crescente importanza del contratto. Come sostiene l'Autore, il contratto sempre più spesso prende il

posto della legge e entra non solo nella sfera del diritto privato ma anche del diritto pubblico. Esso diventa una forma dell'agire delle pubbliche amministrazioni.

Nella parte conclusiva della trattazione l'Autore presenta il fenomeno della programmazione negoziata e i suoi strumenti. La programmazione negoziata già da tempo è operante in Italia e costituisce una forma di regolazione dei rapporti giuridici in agricoltura basati sulla parità tra gli organi della pubblica amministrazione e degli imprenditori agricoli.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

ROMAN BUDZINOWSKI

# Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego

**1**. Na rozwój prawa rolnego wpływają nie tylko czynniki „zamknięte" granicami danego państwa, ale również czynnik międzynarodowy[1]. Te pierwsze mają charakter lokalny, ten drugi obejmuje różne zjawiska o charakterze ponadpaństwowym (polityczne, gospodarcze, prawne itp.), które determinują wybory polityczne poszczególnych państw w odniesieniu do rolnictwa, a przez to oddziałują na kształtowanie regulacji prawnych[2]. W polskiej literaturze prawnorolnej sam problem został już dawno dostrzeżony[3], brakuje jednak monograficznych opracowań, aczkolwiek na niektóre jego elementy została już zwrócona uwaga. Znacznie bardziej bogata jest w tej mierze literatura zagraniczna, przede wszystkim włoska[4].

Trudno byłoby w tym miejscu zaprezentować, szczególnie w sposób całościowy, różnorakie aspekty międzynarodowych uwarunkowań rozwoju prawa rolnego. Określenie jego roli wymaga prześledzenia ewolucji usta-

---

[1] Szerzej o czynnikach rozwoju prawa rolnego piszę w przygotowywanej do druku pracy *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*.

[2] Wypada przypomnieć, że A. Carrozza wyróżnione przez siebie czynniki specyfikacji prawa rolnego odnosił nie tylko do prawa krajowego, ale również widział ich działanie na arenie międzynarodowej; zob. idem, *Les sources „lointaines" du droit rural et leur action sur la scène mondiale*, w: A. Carrozza, *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, s. 904-905.

[3] O czynniku międzynarodowym jako jednym z czynników rozwoju prawa rolnego pisałem w pracy *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 37-38. Wcześniej W. Pańko zauważył, że „ustawodawstwo rolne coraz częściej sięga sfery prawnomiędzynarodowej" oraz że „rozszerza się zakres »międzynarodowego prawa rolnego«", W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1987, s. 15.

[4] Zob. np. P. Orlando, *Il processo di internazionalizzazione del diritto agrario*, Perugia 1999; A. Jannarelli, *Diritto agrario nell'era di globalizzazione*, Bari 2001; idem, *Il diritto agrario tra profilo globale e profilo locale; spunti sul metodo e sull'oggetto della ricerca*, „Rivista di Diritto Agrario" 2002, z. 1, s. 29 i n.

wodawstwa. Dlatego celem niniejszego opracowania jest jedynie zwrócenie uwagi na najbardziej istotne aspekty międzynarodowych uwarunkowań rozwoju legislacji rolnej.

Czynnik międzynarodowy od dawna był obecny w prawie rolnym, choć jego oddziaływanie na rozwój tego prawa podlegało zmianom. Uwidocznił się on wówczas, gdy gospodarka rolna została otwarta na rynek zewnętrzny, a dążenie do samowystarczalności żywnościowej zastąpiła wymiana handlowa produktami rolnymi z zagranicą. Rolnictwo zostało powiązane z rynkiem światowym. Nastąpiło umiędzynarodowienie problemów tej dziedziny gospodarki, znajdujące swój wyraz także w aktach prawa międzynarodowego. Jako przykład z bardziej odległych czasów można tu przytoczyć tzw. międzynarodowe porozumienia cukrowe, których wynikiem była polska regulacja rynku cukru w okresie międzywojennym[5]. Z upływem lat oddziaływanie na rozwój rolnictwa tej „ponadnarodowej polityki rolnej przekładanej na akty prawne"[6] stawało się coraz bardziej znaczące.

Współczesną gospodarkę rolną zdominowały dwa zjawiska o charakterze międzynarodowym, choć o różnym zasięgu, a nawet kierunku oddziaływania – globalizacja i regionalizacja, zwana też „częściową globalizacją". Determinują one także rozwój polskiego rolnictwa, przy czym każde z nich oddziałuje w sposób odmienny[7]. Ich prezentacja pozwoli ukazać mechanizm funkcjonowania międzynarodowego czynnika rozwoju prawa rolnego.

**2**. Globalizacja jest zjawiskiem bardzo złożonym, występującym w wielu sferach współczesnej rzeczywistości[8]. Ma ona charakter ogólnoświatowy dzięki znoszeniu barier wymiany różnych dóbr materialnych i niematerialnych oraz dzięki upowszechnieniu środków przekazu informacji. Wskutek globalizacji systemy gospodarcze poszczególnych państw stają się od siebie coraz bardziej uzależnione i powiązane z rynkiem światowym. Współzależności gospodarcze w skali międzynarodowej wymuszają

---

[5] Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 324.

[6] Wyrażenie A. Carrozzy, charakteryzujące międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego; A. Carrozza, *Droit agraire comparè*, w: *Scritti*…, s. 703.

[7] Tak R. Sobiecki, *Integracja i globalizacja a rozwój polskiego rolnictwa*, w: *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 27 i n.

[8] Ogólnie o globalizacji zob. np. Z. Baumann, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 5 i n.; W. Szymański, *Globalizacyjne wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001; J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2004.

liberalizację handlu i zniesienie hermetyczności gospodarek krajowych. Dzięki rozszerzeniu wzajemnych powiązań następuje proces integrowania się coraz większej liczby krajowych gospodarek ponad granicami państw[9]. Proces ten jednak – jak się podkreśla – nie prowadzi do znoszenia granic politycznych i prawnych[10].

Właśnie globalizacja w sferze gospodarczej traktowana jest jako najważniejsza postać tego zjawiska. Obejmuje ona nie tylko sferę produkcji, ale – poprzez technologię, dystrybucję i marketing – również styl życia i konsumpcję. Czynniki ekonomiczne determinują najsilniej dynamikę globalizacji, wpływając jednocześnie na inne wymiary omawianego zjawiska (polityczne, społeczno-kulturowe, ekologiczne itp.)[11]. Globalizacja wymusza wprowadzanie nowych reguł funkcjonowania gospodarek na poziomie międzynarodowym, co wyraża się w procesie znoszenia barier przepływu dóbr między gospodarkami, ale nie może przebiegać w oderwaniu od warunków i instytucji lokalnych.

Nie jest w tym miejscu możliwe ani uzasadnione szerokie zaprezentowanie problematyki globalizacji, dlatego dalsze rozważania dotyczące omawianego zjawiska zostaną ograniczone do rolnictwa oraz gospodarki żywnościowej.

Truizmem jest dziś stwierdzenie, że globalizacja obejmuje również rolnictwo, aczkolwiek w odniesieniu do tego działu gospodarki wykazuje ona pewne cechy swoiste, związane z charakterem produkcji rolnej, jej powiązaniem z określonym terytorium. Sama globalizacja rolnictwa nie jest procesem jednorodnym: obejmuje różne mechanizmy (np. globalizację przez uprzemysłowienie rolnictwa, poprzez jego chemizację, zmianę otoczenia przyrodniczego, wprowadzanie najnowszych technologii informatycznych)[12]. Swoiste cechy rolnictwa powodują – z jednej strony – ograniczoność pozytywnego oddziaływania omawianego zjawiska, z drugiej

---

[9] Zob. szerzej T. Hunek, *Zarys teorii międzynarodowej integracji gospodarczej*, w: A. Kwieciński, H. Runowski, J. Wilkin (red.), *Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską*, Warszawa 1994, s. 7; R. Sobecki, op. cit., s. 28-29.

[10] Tak A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002, s. 302.

[11] Zob. np. W. Łuczka-Bakuła, *Problem bezpieczeństwa produktów GMO i produktów rolnictwa ekologicznego w dobie globalizacji*, w: *Internacjonalizacja i globalizacja – wyzwania i zagrożenia dla gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, red. W. Łuczka-Bakuła, Poznań 2005, s. 7; R. Sobecki, op. cit. s. 28-29.

[12] Tak A. Woś, *Interwencjonizm państwowy i globalizacja w polityce rolnej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2005, nr 4, s. 13-14.

zaś – uwidaczniają niezwykłą podatność tego działu gospodarki na jego negatywne skutki[13]. Globalizacja w rolnictwie ma różne oblicza.

Nastawienie na rynek globalny wzmaga procesy koncentracji, specjalizacji i monokulturowości w tym dziale gospodarki. Zmniejsza się znaczenie ziemi w produkcji żywności, która w coraz większym stopniu podlega przetwarzaniu, a wzrasta rola innych czynników, zwłaszcza kapitału pieniężnego, technologii i wiedzy. Dążenie do zapewnienia dochodów rolniczych na poziomie średnich zarobków osób zatrudnionych poza rolnictwem przekłada się na coraz wyższą produktywność. Nadwyżka produktów rolnych jest lokowana na rynkach światowych. W krajach wysoko rozwiniętych widoczna jest więc wyraźna ekspansja eksportu rolnego i ochrona własnego rynku. W koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego, zamiast samowystarczalności w zakresie produkcji żywności, pojawiło się bezpieczeństwo ekonomiczne rozumiane jako możliwość osiągania odpowiedniego zysku i stabilnych dochodów[14]. Z kolei w krajach rozwijających się strategia rozwoju rolnictwa wyraża się w dążeniu do utrzymania rynku wewnętrznego i szerszego dostępu do chronionych rynków państw rozwiniętych.

Globalizacja, jeśli nawet dotyczy zjawisk rynkowych, wpływa na struktury gospodarcze w rolnictwie, wykorzystywanie ziemi i czynnika pracy. Okazuje się przy tym, że poddanie gospodarowania kryteriom efektywności i konkurencyjności przynosi – wspomniane już – negatywne skutki: stwarza zagrożenie dla środowiska, krajobrazu wiejskiego, dziedzictwa kulturowego na wsi itd. Tzw. ekonomizmowi, charakterystycznemu dla procesu globalizacji, przeciwstawia się więc pewne uniwersalne wartości przypisywane rolnictwu, wiążąc je z rozwojem określonego terytorium.

Proces globalizacji, także w rolnictwie, ma swój wymiar prawny, dokonuje się za pomocą aktów prawa międzynarodowego, adresowanych do poszczególnych państw czy grup państw. Dlatego ten aspekt omawianego zjawiska bywa nazywany globalizacją prawną[15]. Z bardziej odległych czasów można tu przytoczyć – tytułem przykładu – wspomniane wcześniej

---

[13] Tak A. Czyżewski, *Polityka gospodarcza i jej wpływ na kształtowanie cen i dochodów w rolnictwie*, w: *Ekonomiczne uwarunkowania rynkowych narzędzi stabilizacji cen, i zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, red. M. A. Jerzak i A. Czyżewski, Poznań, 2006, s. 19; zob. też J. Wilkin, *Polskie rolnictwo wobec procesów globalizacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" t. 3, 2001, z. 1, s. 19.

[14] J. Wilkin, op.cit., s. 13.

[15] Tak L. Costato, *Globalizzazione: perchè, quando, come*, „Rivista di Diritto Agrario" 2001, z. 3, s. 331 i 334.

tzw. międzynarodowe porozumienia cukrowe z okresu międzywojennego ubiegłego wieku, które wpłynęły na kształt ówczesnej polskiej regulacji rynku cukru. Przedmiotem zainteresowania w skali światowej stało się wiele kwestii interesujących z punktu widzenia rolnictwa, w tym działania w zakresie ochrony zdrowia konsumentów i zapewnienia uczciwego postępowania w handlu żywnością[16].

Trzeba jednak stwierdzić, że ów proces „narastania" regulacji międzynarodowych dotyczących rolnictwa nie był wówczas kojarzony z globalizacją. Jeszcze w połowie lat osiemdziesiątych toczono dyskusję o „umiędzynarodowianiu" się prawa rolnego, nie wspominając o omawianym tu zjawisku[17]. Początki „formalnej" globalizacji rolnictwa łączy się dopiero z Rundą Urugwajską GATT[18]. Do czasu jej rozpoczęcia (1986 r.) rolnictwo należało do tych dziedzin handlu światowego, które były praktycznie wyłączone z negocjacji międzynarodowych. Kwestie rolne okazały się jednymi z najtrudniejszych, a ostateczne ustalenia były wyrazem kompromisu.

Podpisany 15 kwietnia 1994 r. traktat w Marakeszu objął m.in. Porozumienie w sprawie rolnictwa, a nadto problematyka rolna została zawarta w Porozumieniu w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych. Akty te zmierzały do pewnej liberalizacji handlu rolnego, do zmniejszenia protekcji i wsparcia w sektorze rolnym, uwzględniały również kwestie bezpieczeństwa żywności[19]. Co równie ważne, została otwarta droga do dalszych (już pod auspicjami WTO) negocjacji rolnych, w trakcie których Unia Europejska była (i jest zresztą nadal) jedną z liczących się stron[20]. Należy więc podzielić pogląd, że proces globalizacji będzie coraz silniej wzmagał potrzebę międzynarodowych uregulowań w handlu

---

[16] Czego wyrazem było powołanie w 1962 r. Komisji Kodeksu Żywnościowego; bliżej zob. J. Paliwoda, *Uwagi o prawie żywnościowym*, Warszawa 1997, s. 9.

[17] Tak było w 1986 r. na kongresie w Kartagenie (Kolumbia) poświęconym ewolucji prawa rolnego w Europie i w Ameryce Łacińskiej; zob. A. Massart, *Síntesis de derecho agrariio. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2001, s. 118.

[18] Zob. Ł. Popławski, *Przemiany polskiego rolnictwa w aspekcie rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Kwestia agrarna w Polsce i na świecie*, Warszawa 2005, s. 214.

[19] Bliżej zob. P. R. Orlando, *Runda Urugwajska i jej Porozumienie końcowe w zakresie rolnictwa*, „Prawo Rolne" 1995, z. 4, s. 59 i n. Ponieważ zawarte w Marakeszu porozumienia są próbą ujęcia światowego handlu w pewne ramy prawne, L. Costato pisze, że „chodzi tu o globalizację wyłącznie kupiecką"; por. L. Costato, op. cit., s. 340.

[20] Co do ogólnej charakterystyki tych negocjacji zob. M. Szaryk, *Wpływ negocjacji rolnych Światowej Organizacji Handlu na reorientację Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 137 i n.

rolnym, a nowe reguły narzucą „globalni gracze", którymi stają się liderzy grup regionalnych oraz ponadnarodowe korporacje[21].

**3**. To ostatnie stwierdzenie pozwala przejść do charakterystyki procesu przebiegającego obok lub równolegle do globalizacji, tj. do regionalizacji, która w odniesieniu do krajów Europy dokonuje się głównie za sprawą Unii Europejskiej, a którą – z uwagi na obszar geograficzny – nazywa się tu integracją w ramach Europy lub po prostu europeizacją. Jest ona procesem pokrewnym do globalizacji, służy wzmocnieniu siły zgrupowanych gospodarek w celu podołania otwartej konkurencji globalnej, ale również stanowi formę ochrony przed jej negatywnymi skutkami[22]. Integracja w ramach Europy obejmuje różne działalności i sfery gospodarowania. Jedną z nich, bardzo istotną z racji miejsca i roli w procesie integracyjnym, stanowi rolnictwo.

Ze względu na to, jak również z uwagi na temat niniejszego opracowania, przedmiotem dalszych rozważań będzie Wspólna Polityka Rolna (WPR) oraz jej prawny wyraz w postaci wspólnotowego prawa rolnego. Uwzględnione zostaną jedynie te kwestie, które są istotne dla rozwinięcia argumentacji.

WPR jest zjawiskiem ukształtowanym historycznie, efektem zasadniczych wyborów politycznych dotyczących „problemów nie do rozwiązania"[23], zdeterminowanym przez wiele czynników. Integracja gospodarek w ramach dawnej EWG nie mogła dokonać się bez włączenia doń rolnictwa, a więc wspólny rynek objął również tę dziedzinę gospodarowania oraz handel produktami rolnymi. U podstaw pierwotnego kształtu WPR legły doświadczenia pierwszych państw członkowskich, zwłaszcza niski stopień samowystarczalności żywnościowej, niezrównoważenie większości surowcowych rynków rolnych oraz stosowana po II wojnie światowej interwencja w rolnictwie[24]. Dlatego przybrała ona postać polityki interwencji rynkowej i utrzymywania wysokich cen w celu zapewnienia producentom

---

[21] Tak G. Dybowski, *Wpływ procesów globalizacji na rozwój polskiego rolnictwa i wsi*, w: *Program wieloletni. Synteza badań 2005 r.*, Warszawa 2005, s. 43.

[22] Tak R. Sobecki, op. cit., s. 33 i n.; zob. też W. Szymański, *Globalizacyjne uwarunkowania integracji z Unią Europejską*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 2003, z. 3, s. 56-57.

[23] Wyrażenie F. Syndera, charakteryzujące wybór rozwiązań w ramach WPR; zob. F. Synder, *Integrità e frontiere del diritto europeo: riflessioni sulla base della politica agricola comune*, „EUI Working Paper Law" No. 94/6, s. 27.

[24] Zob. M. Ciepielewska, *Wspólna Polityka Rolna EWG*, Warszawa 1981, s. 30 i n.; eadem, *Polityka rolna. Wspólna Polityka Rolna*, w: *Encyklopedia agrobiznesu*, red. A. Woś, Warszawa 1998, s. 571.

odpowiednio wysokich dochodów. Natomiast w stosunkach z państwami trzecimi charakteryzował ją bardzo wysoki stopień protekcjonizmu.

Zapisane w Traktacie rzymskim cele Wspólnej Polityki Rolnej noszą znamiona czasu, w którym zostały sformułowane. Odzwierciedlają też względy uzasadniające jej wprowadzenie. Dlatego na pierwszym miejscu zostały wskazane cele dotyczące zwiększenia wydajności, bezpieczeństwa zaopatrzenia i zwiększenia dochodów, związane z polityką rynkową w rolnictwie, a dopiero na drugim – cele związane z jej odcinkiem strukturalnym (art. 33 ust. 1 i 2 TWE według numeracji Traktatu amsterdamskiego). Odnoszą się one zarówno do sfery gospodarczej, jak i społecznej rolnictwa. Ich sformułowanie jest bardzo ogólne, co zapewne ułatwiło uzyskanie porozumienia i podpisanie traktatu, a w późniejszych latach pozwoliło na dostosowanie tej polityki do bieżących potrzeb[25].

To dostosowywanie do zmieniających się warunków, zarówno wewnętrznych (w tym rozwoju samego rolnictwa), jak i zewnętrznych (zwłaszcza globalizacji), przyniosło ogromne bogactwo szczegółowych celów WPR. O ile pierwotnie cele miały charakter przede wszystkim ekonomiczny, to z biegiem czasu pojawiły się także cele o charakterze społecznym, ekologicznym czy kulturowym. Konkretyzujące je akty prawa wtórnego Wspólnoty odwołują się do ogólnych celów z art. 33 TWE [26], trzeba jednakże zauważyć, że granice tej polityki sformułowane w wymienionym przepisie[27] traktowane są bardzo elastycznie, umożliwiają jej zmiany, a nawet rozszerzenie zakresu. Dlatego mogą pojawiać się (i pojawiają) wątpliwości, czy niektóre ze szczegółowych celów WPR nie są „obce" rozwojowi rolnictwa, czy uwzględniają cele z art. 33 TWE [28].

---

[25] Bliżej o celach WPR zob. np. A. Jurcewicz, w: A. Jurcewicz B. Kozłowska i E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 50 i n.

[26] Zob. np pkt 1 preambuły rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW),L 277/1 z 21 października 2005 r.

[27] O celach WPR z art. 33 TWE jako granicach tej polityki pisze S. Ventura, *I limiti della politica agricola comune*, w: *Misure incentivanti e discincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari. Atti del Convegno, Firenze, 8-9 novembre 1996*, Milano 1998, s. 43. Autor, obok ograniczeń wewnętrznych, wyróżnia również ograniczenia zewnętrzne. Natomiast zdaniem F. Snydera (*Integrità e frontiere*…, s. 27 i n.) takimi granicami, istotnymi z punktu widzenia integracji tej polityki, są procedury dotyczące jej kształtowania.

[28] Jak pisze np. L. Costato (*Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, nr 1), rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 „uwydatnia cele będące w zasadzie »obce« dla rozwoju rolnictwa" (s. 21), a zasady wsparcia

Należy również odnotować zmiany mechanizmów i instrumentów realizacji WPR. Początkowo cele z art. 33 TWE były realizowane przede wszystkim poprzez instrumenty interwencji rynkowej, w ramach których istotną rolę spełniały ceny. Wszakże te instrumenty zostały wymienione w TWE (art. 34). Dopiero wraz z rozwojem WPR i formułowaniem kolejnych celów szczegółowych polityka ta została wzbogacona o nowe mechanizmy i instrumenty realizacji, wiążące się z kształtowaniem struktur rolnych, rozwojem obszarów wiejskich, ochroną środowiska czy z ochroną konsumenta.

Dla przykładu, dążenie do ograniczenia nadwyżek produkcyjnych w rolnictwie doprowadziło do wzbogacenia instrumentarium WPR o kwoty produkcyjne, wyłączanie gruntów z produkcji rolnej, konwersję produkcji, zalesianie gruntów itd. Potrzeba zrekompensowania rolnikom utraty dochodów wskutek obniżenia cen przyniosła – w ramach reformy Mac Sharry'ego – dopłaty bezpośrednie. Zmieniła się przy tym pozycja samych rolników: stali się oni współwykonawcami zadań podejmowanych w interesie ogólnym i z tego powodu zostało dla nich przewidziane odpowiednie wynagrodzenie[29]. Nie można jednak traktować obecnego instrumentarium WPR jako katalogu zamkniętego, a zwłaszcza niezmiennego. Ponadto niektóre instrumenty rodzą zastrzeżenia co do ich przydatności do realizacji celów tej polityki[30].

Nie ma w tym miejscu potrzeby szerszej prezentacji zmian WPR, zarówno gdy chodzi o cele, jak i mechanizmy czy instrumenty ich realizacji. Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotniejsze będzie wskazanie podstawowych tendencji rozwojowych tej polityki. Znane i opisane są prawidłowości polegające na przejściu od intensyfikacji do ekstensyfikacji produkcji, od polityki rynkowej do polityki strukturalnej, czy od polityki rolnej do polityki wiejskiej[31]. Z kolei mniej znana jest tendencja zawarta

---

przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 nie uwzględniają celów zawartych w art. 33 TWE (s. 20).

[29] Por. J. Hudault, *Rapport de Synthese du XVII Congres Europeen de Droit Rural*, „Rivista di Diritto Agrario" 1995, z. 1, s. 65.

[30] Dla przykładu, A. Germanò pisze, że przewidziana w rozporządzeniu (WE) nr 1782 z 2003 r. płatność jednolita może sprzyjać wyludnianiu się wsi i psuciu krajobrazu wiejskiego; por. A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 49.

[31] Zob. np. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000; A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 1996; M Ciepielewska, *Nowy kształt polityki rolnej i wiejskiej WE: od CAP do CAPRE?*, „Wspólnoty Europejskie" 1998, nr 9.

w sformułowaniu „od merkantylizmu do humanizmu", przejawiająca się w coraz szerszym akcentowaniu wartości ogólnoludzkich, związanych z ochroną środowiska i zdrowia[32].

Wyraźnie rysują się zmiany w traktowaniu rolnictwa: od ujmowania jego rozwoju w oderwaniu od innych działów gospodarki do powiązania z rozwojem całej gospodarki, z rozwojem danego terytorium; od monofunkcyjności do wielofunkcyjności rolnictwa; od rolnictwa produkcyjnego do rolnictwa uwzględniającego również inne wartości itd.[33] Zmianie uległ również sam mechanizm oddziaływania, polegający na przejściu od uwspólnotowienia do renacjonalizacji, pozostawienia większej swobody państwom członkowskim w doborze instrumentów służących realizacji celów określonych przez Wspólnotę, niezbędnych w dostosowywaniu polityki rolnej do potrzeb państw członkowskich[34]. Ta ostatnia tendencja nie występuje jednak we wszystkich dziedzinach Wspólnej Polityki Rolnej.

Tak jak proces globalizacji, również WPR ma swój wyraz prawny – realizowana jest za pomocą aktów prawa wspólnotowego, zarówno o charakterze pierwotnym, jak i wtórnym[35]. Wśród tych pierwszych istotną rolę odgrywa Traktat rzymski, ujmujący rolnictwo jako szczególny dział gospodarki, natomiast w ramach tych drugich zasadnicze znaczenie mają rozporządzenia oraz dyrektywy, przy czym rozporządzenia są aktami dominującymi. Różne aspekty legislacji wspólnotowej w zakresie rolnictwa będą jeszcze przedmiotem bardziej szczegółowych rozważań. Tu natomiast należy podnieść, że WPR wyznacza zakres wspólnotowego prawa rolnego. Jest to w gruncie rzeczy prawo WPR, a jej modyfikacje – wynikające zarówno z uwarunkowań wewnętrznych (m.in. w efekcie głębokich przeobrażeń samego rolnictwa czy przyjmowania nowych członków UE), jak i zewnętrznych (wcześniej omawianych procesów globalizacyjnych) – przekładają się na olbrzymie zmiany tego prawa.

---

[32] Por. E. Capizzano, *Jakość produktów rolnych i ochrona konsumenta w świetle fundamentalnych praw człowieka*, „Prawo Rolne" 1992, z. 3, s. 37 i n.

[33] Na niektóre aspekty związane z wymienionymi zmianami WPR zwraca uwagę A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 177 i n.; zob. też A. Germanò, op. cit. zwłaszcza s. 46 i n.

[34] Zob. np. L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego*..., s. 18 i 23.

[35] Bliżej o źródłach wspólnotowego prawa rolnego zob. np. B. Kozłowska, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna*..., s. 11 i n. Szeroko problematykę źródeł wspólnotowego prawa rolnego przedstawia G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario*, I. *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova 1998.

Już negocjacje w ramach Rundy Urugwajskiej GATT stały się silnym bodźcem (obok wspomnianych uwarunkowań wewnętrznych) do przygotowania zasadniczej reformy WPR i – co za tym idzie – zmian wspólnotowego prawa rolnego. Zwrócono wówczas uwagę na niektóre aspekty tej polityki wymagające modyfikacji, szczególnie w zakresie ograniczeń importowych oraz minimalnych cen przywozu z zagranicy. By ułatwić zakończenie tej rundy rokowań, konieczne było zreformowanie polityki rolnej Wspólnoty. Takie zmiany zostały przeprowadzone[36]. Znalazły one wyraz w reformie MacSharry'ego, w ramach której m.in. został obniżony poziom cen gwarantowanych, a wsparcie dochodów, poprzez wprowadzone dopłaty bezpośrednie, zostało uniezależnione od wielkości produkcji.

Podpisany w 1994 r. traktat z Marakeszu, stanowiący prawny wyraz realizacji globalizacji gospodarki, jest niezwykle istotnym czynnikiem (zewnętrznym), determinującym dalszy rozwój Wspólnej Polityki Rolnej. Szczególna rola, w odniesieniu do rolnictwa, przypadła zawartemu w tym traktacie Porozumieniu rolnemu, pierwszemu wielostronnemu porozumieniu międzynarodowemu, dotyczącemu materii rolnej o zasięgu horyzontalnym, odnoszącemu się zasadniczo do całej produkcji rolnej i rolno-spożywczej[37]. Spowodowało ono istotne zmiany już w samym podejściu Wspólnoty do polityki rolnej, oznaczało bowiem, że polityka ta powinna być kształtowana stosownie do zobowiązań międzynarodowych[38]. Reorientacja WPR była związana z wdrażaniem postanowień traktatowych w praktyce, była niejako „wmontowana" w reformę MacSharry'ego. Jej wynikiem było m.in. wprowadzenie różnych instrumentów służących rozwojowi obszarów wiejskich, u podstawy którego legło założenie o wielofunkcyjności rolnictwa.

W ten sposób wsparcie producentów rolnych przestano łączyć z produkcją dóbr rynkowych, wiążąc je z jakością produkcji, ochroną środowiska, zachowaniem dobrostanu zwierząt czy ze spełnieniem warunków higieniczno-sanitarnych. Jednocześnie traktat z Marakeszu wpłynął na rozciągnięcie zasięgu wspólnotowego prawa rolnego w kierunku prawa

---

[36] Tak P. R. Orlando, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej wobec reguł GATT*, „Prawo Rolne" 1996, z. 2, s. 79.

[37] Tak L. Costato, *Corso di diritto agrario*, Milano 2004, s. 30. Bliżej o wpływie Traktatu z Marakeszu na WPR pisze L. Costato, *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla politica agricola comune*, „Rivista di Diritto Agrario" 1995, z. 4, s. 462 i n.

[38] Zob. E. Casadei, L. Costato, *Il diritto agrario nell'anno 2000,* „Rivisto di Diritto Agrario" 2000, z. 1, s. 21; por. też P. Menghozzi, *L'incidenza del processo di integrazione europea sul diritto agrario italiano*, w: *Introduzione allo studio del diritto agrario comunitario*, red. M. Goldoni i A. Massart, Pisa 1995, s. 31-32.

żywnościowego[39]. Dalsza realizacja postanowień traktatowych doprowadziła do istotnej reorientacji polityki rolnej Wspólnoty w 2003 r.[40], wyrażającej już jej nową „filozofię". Znalazła ona najpełniejszy wyraz w rozporządzeniach (WE) nr 1782/2003 i 1698/2005. „Jakościowy" kierunek produkcji rolnej oraz wsparcie rozwoju obszarów wiejskich stały się przeciwwagą dla procesów globalizacji, formą ochrony europejskiego modelu rolnictwa.

Poszukiwanie dalszych koncepcji rozwojowych WPR dokonywało się właśnie pod wpływem procesu globalizacji. Porozumienie rolne z traktatu z Marakeszu nie zawiera ostatecznych ustaleń, zapowiada jedynie kontynuowanie reformy. Takie negocjacje, jak już wspomniano, nadal się toczą. Unia Europejska broni swych wartości, odwołuje się do tradycji, kultury, a nawet filozofii, różnic w warunkach naturalnych, w strukturach gospodarczych[41], sugeruje wprowadzenie – poza podstawowymi obszarami negocjacji – rozwiązań w obszarze zagadnień niehandlowych[42]. Wyniki tych negocjacji niewątpliwie wpłyną na zmiany wspólnotowego prawa rolnego. Jak na razie, europejski model rolnictwa został wpisany w program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, a rodzinne gospodarstwa rolne, na którym opiera się ten model, traktowane są jako podstawa stabilności systemu politycznego w Europie. Dlatego wskazuje się, że w toczących się negocjacjach nie chodzi już o zachowanie *status quo*, ale o utrzymanie przynajmniej środków pomocowych niezbędnych w procesie transformacji[43].

W tym miejscu można już przejść do charakterystyki WPR i wspólnotowego prawa rolnego jako czynnika rozwoju prawa krajowego, wskazując wpływ tego pierwszego na prawo rolne wewnętrzne. U jego podstaw leżą – mówiąc ogólnie – związki między wymienionymi porządkami prawnymi. Oba aspekty regulacji dotyczą bowiem rolnictwa i są wyrazem interwencji publicznej w tym dziale gospodarki. Wspomniane związki nie przebiegają tylko w jednym kierunku. Odnotowuje się również wpływ

---

[39] Tak L. Costato, *Corso*..., s. 31.

[40] Szerzej o reformie WPR w 2003 r. zob. E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r.*, „Studia Iuridica Agraria" t. V, 2005, s. 211 i n.

[41] Tak J. Wilkin, *Szanse przyspieszenia rozwoju obszarów wiejskich w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *O produktach tradycyjnych i regionalnych. Możliwości a polskie realia*, red. M. Gąsiorowski, Warszawa 2005, s. 33. O potrzebie promocji wartości, na których oparta jest WPR, pisze P. Menghozzi, op. cit., s. 32-33.

[42] Zob. bliżej J. Kaczurba, *Unia Europejska w WTO*, Warszawa 2004, s. 7-12.

[43] Tak L. Costato, *Wpływ*..., s. 24.

prawa krajowego na prawo stanowione na szczeblu Wspólnoty; bywa ono inspiracją dla regulacji wspólnotowych. Jako przykład podaje się w literaturze nawiązywanie pierwszych dyrektyw strukturalnych do francuskich rozwiązań z zakresu ukierunkowania rolnictwa wprowadzonych w latach sześćdziesiątych[44], a w czasach bardziej współczesnych – do regulacji dotyczącej produktów rolnych wysokiej jakości.

Charakteryzując wpływ prawa wspólnotowego na prawo wewnętrzne, nie można poprzestać na omówieniu pozycji tego pierwszego w ramach krajowych porządków prawnych. Jest to zagadnienie dobrze już przeanalizowane w literaturze. Dla niniejszych rozważań celowe będzie zwrócenie uwagi na inne aspekty tego zagadnienia, interesujące w kontekście rozwoju prawa rolnego. Chodzi zwłaszcza o inspirującą rolę wspólnotowego prawa rolnego. Znowu jako przykład można podać, że wprowadzenie WPR stało się „katalizatorem energii" w ewolucji francuskiego prawa rolnego, i to w okresie bardzo trudnym dla francuskiego rolnictwa. Ustawa o ukierunkowaniu rolnictwa z 1960 r. a jeszcze w większym stopniu i wyraźniej ustawa z 1980 r., zostały podporządkowane realizacji WPR[45]. Z kolei we Włoszech, wskutek oddziaływania prawa wspólnotowego, pojęcie „rolne" zostało rozciągnięte na te dziedziny, które tym terminem dotychczas nie były objęte[46].

W ujęciu bardziej syntetycznym da się wyróżnić kilka form owego wpływu wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne, mając na uwadze, że prawodawca wspólnotowy nie zmierza w kierunku stworzenia kompletnego (całkowitego) systemu norm oddziaływania na rolnictwo[47]. Otóż to pierwsze może regulować te dziedziny, które nie są jeszcze objęte prawem krajowym, albo – odmiennie – dotyczyć takich stosunków społecznych, które są już przedmiotem regulacji krajowej; wówczas prawo wspólnotowe „zastępuje" przepisy prawa krajowego, uzupełnia je bądź powoduje konieczność ich zmiany[48]. Może to być wpływ bezpośredni lub pośredni. Efektem tego ostatniego będzie „kupieckie" podejście

---

[44] Zob. L. Lorvellec, *PAC et le droit rural français*, w: *Introduzione allo studio…*, s. 115. Jego zdaniem, nie można tego powiedzieć o rozporządzeniu wspólnotowym nr 797/1985, gdyż ówczesna regulacja francuska odzwierciedlała intensywny model rolnictwa.

[45] Tak L. Lorvellec, op. cit., s. 111. Ta ostatnia ustawa o ukierunkowaniu rolnictwa zobowiązywała rząd do takich działań, które zmusiłyby Europejską Wspólnotę Gospodarczą, by wzięła pod uwagę cele tej ustawy przy podejmowaniu decyzji dotyczących rolnictwa.

[46] Tak. L. Costato, *Wpływ*..., s. 14.

[47] Co odnotowuje P. Menghozzi, op. cit., s. 23.

[48] Por. L. Lorvellec, op. cit.; L. Costato, *Wpływ*..., s. 16.

do produktów rolnych i komercjalizacja prawa rolnego[49]. To dzięki regulacji wspólnotowej w prawie rolnym występuje *melange* norm wewnętrznych i zewnętrznych, co – w takim zakresie – nie ma miejsca w innych dziedzinach życia gospodarczego[50].

Widoczne są więc różnorakie aspekty oddziaływania wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe, łącznie z uniformizacją rozwiązań państw członkowskich[51]. Jednak w gruncie rzeczy prawo wspólnotowe wpływa nie tyle na unifikację, co na harmonizację prawa w tych państwach. Potwierdza to ewolucja WPR, proces jej renacjonalizacji. Polityka ta staje się współcześnie raczej punktem odniesienia dla działań podejmowanych w poszczególnych państwach, w ramach zasad i kierunków działania wyznaczonych na szczeblu wspólnotowym[52]. Zwiększa się wskutek tego rola prawa wewnętrznego, które siłą rzeczy musi wyrażać wartości przyjmowane przez prawo wspólnotowe.

Wspomniana cecha nie dotyczy wszakże wszystkich dziedzin WPR i wspólnotowego prawa rolnego. Jednocześnie bowiem występuje proces zwiększania się liczby regulacji o charakterze nakazowym, nakładającej na rolników obowiązki związane z gwarancjami bezpieczeństwa i higieny wytwarzanych produktów rolnych. Regulujące te kwestie przepisy prawa żywnościowego są tak szczegółowe, że nie pozostawiają marginesu swobody dla rozwiązań państw członkowskich[53].

**4**. W polskiej literaturze prawniczej problematyka wpływu wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe była rozpatrywana przede wszystkim z punktu widzenia dostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego[54]. Takie ukierunkowanie doktryny odzwierciedlało zapotrzebowanie praktyki legislacyjnej.

---

[49] Zob. E. Casadei, L. Costato, op. cit., s. 11. Sam „duch europejskości", jak pisze L. Lorvellec (op. cit., s. 115 i n.), powoduje już konieczność modyfikacji prawa krajowego.

[50] Zdanie sformułowane przez A. Carrozzę na tle prawa włoskiego, a przytoczone za: P. Menghozzim, op. cit., s. 20.

[51] O różnorakich aspektach oddziaływania wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe pisze A. Carrozza, *In tema di »comunitarizzazione« del diritto agrariio nazionale*, „Rivista di Diritto Agrario" 1991, z. 1, s. 3 i n.

[52] Tak L. Costato, *Wpływ...*, s. 19 i 23; por. z wcześniejszym opracowaniem tego autora: *Influenza del diritto comunitariio sul diritto agrariio interno*, „Rivista di Diritto Agrario" 1986, z. 1, s. 115 i n.

[53] Tak L. Costato, *Wpływ...*, s. 23.

[54] Zob. zwłaszcza P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001 (i powołaną tam literaturę).

Intensywne zmiany legislacyjne o charakterze dostosowawczym wystąpiły w drugiej połowie okresu stowarzyszeniowego, a dokładniej – pod koniec tego okresu. Wyznacznikiem zakresu dostosowania był nie tyle Układ o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi (układ wszedł w życie 1 lutego 1994 r.), ile zamiar uzyskania pełni praw członkowskich z chwilą przyjęcia do Unii Europejskiej. Uzasadniał on przejęcie całego dorobku prawnego Wspólnoty w zakresie szeroko rozumianego rolnictwa. W stanowisku negocjacyjnym Polski w obszarze „Rolnictwo" Rada Ministrów zobowiązała się wprowadzić do końca 2004 r. do naszego porządku prawnego całość rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które umożliwiłyby stosowanie w Polsce instrumentów WPR. W rezultacie do czasu podpisania Traktatu akcesyjnego (tj. do 16 kwietnia 2003 r.) Sejm uchwalił bardzo wiele ustaw, które często regulowały zagadnienia zupełnie nowe w naszym porządku prawnym[55].

Po podpisaniu Traktatu akcesyjnego nastąpiły istotne zmiany w dotychczasowym procesie dostosowawczym. Konieczne było już zachowanie reguł i zasad dotyczących implementacji prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. Ustawodawca uchylił bądź znowelizował wiele poprzednio uchwalonych ustaw, które albo powielały regulacje prawne Unii Europejskiej, albo wykazywały odstępstwa od tych regulacji w sferze prawa materialnego. Ponadto sam Traktat akcesyjny, określając stosowanie niektórych instrumentów WPR w Polsce, przesądził także o treści niektórych ustaw[56]. Nowe akty prawne weszły w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej (tj. 1 maja 2004 r.). W okresie członkowskim natomiast bieżąca legislacja wspólnotowa jest wdrażana do naszego porządku prawnego zgodnie z zasadami i regułami implementacji.

Sformułowane wyżej ogólne uwagi dotyczące wpływu wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe można również odnieść do oddziaływania na prawo polskie, mimo że na początku procesu dostosowawczego prawo to było bardzo „zubożone i osłabione"[57]. Wszakże już

---

[55] Zob. bliżej R. Budzinowski, *Z problematyki dostosowania prawa rolnego i administracji publicznej w rolnictwie do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej*, „Prawo i Administracja", t. IV, red. R. Budzinowski, Piła 2006, s. 12-13.

[56] Ibidem, s.13 i 14.

[57] Wyrażenia A. Lichorowicza charakteryzujące stan prawa rolnego w Polsce po 1990 r.; por. A Lichorowicz, *Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego)*, „Państwo i Prawo" 1996, z. 4-5, s. 129.

w okresie stowarzyszeniowym, w celu zbliżenia prawa polskiego do prawa wspólnotowego, do naszego porządku prawnego zostały wprowadzone rozwiązania stanowiące często odwzorowanie (tzw. kalkowanie) prawa Wspólnoty i to w dziedzinach dotychczas nie objętych regulacją prawną. Rozwiązania te zostały od dnia uzyskania członkostwa w UE zastąpione przez regulacje wspólnotowe. Te ostatnie powodowały też konieczność zmiany dotychczas obowiązujących aktów prawa polskiego, dostosowania ich treści do standardów europejskich. Mniej wyraźnie zaznaczył się – jak dotychczas – wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne w tych dziedzinach, które nie są objęte WPR.

**5**. Globalizacja i regionalizacja (odnoszona w niniejszych rozważaniach do integracji w ramach UE) wyrażają przyporządkowanie rolnictwa interesom rynku światowego lub grupy państw (tu: członków UE), co odbywa się za pomocą regulacji prawnych[58]. Charakterystyczne jest, że oba procesy odwołują się do swoistości rolnictwa jako działu gospodarki, a więc nawiązują do czynnika przyrodniczo-techniczngo. Czynnik ten nie jest – jak niegdyś pisał A. Carrozza – czynnikiem podziałów, lecz ujednolicania (uniwersalizacji), usiłującym wypracować jednolite rozwiązania we wszystkich państwach, mimo ich odmiennej historii i zróżnicowania[59]. W tym kierunku w wymiarze globalnym, zdaniem wymienionego autora, oddziałuje również czynnik polityczny.

Procesy globalizacji, mimo wywierania wpływu przede wszystkim na rynek, powodują „erozję" tradycyjnych krajowych systemów produkcyjnych. Dlatego też w ramach UE chroni się rolnictwo zgrupowanych państw członkowskich, dba o wartości cenione w społeczeństwach europejskich, związane ze środowiskiem, jakością produkcji, dobrostanem zwierząt, terytorium, dziedzictwem kulturowym itd. Na tym tle WPR jawi się jako próba poszukiwania kompromisu między wymogami globalnej konkurencji a wymienionymi wartościami[60]. Okazuje się przy tym, że Wspólnota, chroniąc europejski model rolnictwa, odwołuje się do tych elementów, które łączą się z terytorium czy z lokalnością. W literaturze uważa się, że globalizacja i lokalność stanowią dwa oblicza tego samego zjawiska, które wza-

---

[58] Tak A. di Lauro, *Prawo do produkcji i obowiązki producenta na rynku produktów rolnych w systemie podaży kontrolowanej*, „Prawo Rolne" 1996, z. 1.

[59] Zob. A. Carrozza, *Les sources »lointaines« du droit rural et leur action sur la scène mondiale*, w: *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, s. 905 i n.

[60] Tak J. Wilkin, *Polskie rolnictwo wobec*..., s. 17.

jemnie się uzupełniają; rozwój lokalny jest dopełnieniem globalizacji, ta zaś jest dopełnieniem rozwoju lokalnego[61]. W tym kontekście nawet tradycyjne „przywiązanie" rolnika do ziemi może spełniać pozytywną rolę, służyć zagospodarowaniu terytorium w warunkach braku opłacalności produkcji.

Wydaje się, że w miarę nasilania się procesów globalizacji w rolnictwie będzie rosła rola lokalności w kształtowaniu WPR. Globalizacja bowiem, co już odnotowano w literaturze, a co może wydawać się paradoksem, wzmacnia lokalne elementy rozwoju[62]. Nie jest więc przypadkiem, że od końca lat dziewięćdziesiątych XX w. WPR odwołuje się do rozwoju terytorium, do tych elementów, które z tym terytorium są zawiązane. Zrozumiałe jest również, dlaczego polityka Wspólnoty pozostawia coraz większą swobodę państwom członkowskim w doborze najbardziej dla nich odpowiednich prawnych środków oddziaływania dla realizacji celów i założeń tej polityki, co oznacza przecież uwzględnianie lokalnych warunków i potrzeb.

**6**. Globalizacja i regionalizacja (integracja w ramach UE) wyznacza dla naszego rolnictwa warunki koniecznych zmian, w tym także zmian w sferze regulacji prawnych. Określając zaś status prawa rolnego w kontekście omawianego tu czynnika rozwoju, można ogólnie powiedzieć, że prawo to znajduje się między globalizacją, regionalizacją i lokalnością. Rozwoju tego prawa nie można zamknąć wyłącznie w ramy sformułowania: „od regionalizmu do uniwersalizmu"[63] z uwagi na wspomnianą już rolę elementów lokalnych. Ze względu na to – w rozważanym tu aspekcie – granice prawa rolnego znajdują się między globalizacją i lokalnością,

---

[61] Zob. np. A. Woś, J. S. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, Warszawa 2002, s. 16. Z literatury zagranicznej zob. A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria*..., s. 305; A. Jannarelli, *Il diritto agrario*..., s. 729 i n.

[62] Tak F. Adornato, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricultura*, Milano 1999, s. 8; tenże, *Od kontraktu rolnego do kontraktualizacji programowanej*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 212. Zdaniem tego autora, czynnikiem determinującym rozwój staje się terytorium rozumiane jako ekonomiczno-społeczny i kulturalny system, który jest nośnikiem wartości i szczególnego „ducha" charakteryzującego i identyfikującego produkt (ibidem).

[63] Taki kierunek oddziaływania prezentuje P. R. Orlando, *Brevi cenni sul processo di internazionalizzazione del diritto agrariio moderno; dal regionalismo all'universalismo. Diritti fondamentali, qualità dei prodotti agricoli e tutela del consumatore*, w: *Atti delle VI Giornate camerti di diritto agrario comunitario*, Camerino, Grenada, Bruxelles 1991-1993, s. 245-255.

a profil globalny i profil lokalny wpływają na określenie jego podstawowego przedmiotu[64].

Prawo krajowe, z natury raczej statyczne, styka się z bardziej dynamicznymi regulacjami międzynarodowego prawa rolnictwa oraz wspólnotowego prawa rolnego. Oznacza to konieczność stałego dostosowywania regulacji krajowych do zmieniającej się rzeczywistości. Taka potrzeba dotyczy również tych dziedzin, które nie są objęte Wspólną Polityką Rolną. Chodzi tu w szczególności o te regulacje, które ułatwiają wdrażanie prawa wspólnotowego, w tym wprowadzają odpowiednią (uwzględniającą nowe regulacje wspólnotowe) siatkę pojęciową. Jej efektem jest, między innymi, zmiana art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, zawierającego pojęcie przedsiębiorcy rolnego[65]. Niewątpliwie potrzeba tego rodzaju działań dostosowawczych istnieje również w polskim prawie.

## INTERNATIONAL FACTOR OF AGRICULTURAL LAW DEVELOPMENT

S u m m a r y

Agricultural law development is determined by factors that exist within the internal boundaries of a given state on the one hand, and by certain international factors, on the other. While the former ones are of a local character only, the latter comprise a number of phenomena of a supranational character, e.g. political, economic or legal, which are responsible for political choices in individual states regarding agricultural policies, thus influencing the development of relevant legal regulations.

In the paper the author discusses two phenomena of an international character, although of different scope and direction of influence: globalisation and regionalisation (limited, for the purpose of the paper, to integration within the European Community). Then he explains how those two influence the development of Polish agricultural law. Globalisation and regionalisation determine the directions of the necessary developments in Polish agriculture, and consequently, modifications of legal regulations. And so, Polish agricultural law stands somewhat amongst globalisation, regionalisation and its local character. The resulting changes are most visible in the spheres of domestic law that come directly under the Common Agricultural Policy. The author postulates that the remaining spheres of national agricultural law should also be modified and approximated to meet the contemporary requirements.

---

[64] Tak. A. Jannarelli, *Il diritto agrario*…, s. 748 i n.

[65] Zob. bliżej R. Budzinowski, *Nowe pojęcie przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria" t. III, 2002, s. 91 i n.

## IL FATTORE INTERNAZIONALE DELLO SVILUPPO DEL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

Sullo sviluppo del diritto agrario influiscono non solo i fattori „chiusi" dalle frontiere di un dato paese, ma anche il fattore internazionale. I primi hanno il carattere locale, l'ultimo abbraccia vari fenomeni del carattere soprastatale (politici, economici, giuridici, ecc.), i quali determinano le scelte politiche nei singoli paesi riguardo al modo di trattare l'agricoltura, perciò influenzano il formarsi dell'ordinamento giuridico.

L'Autore descrive due fenomeni del carattere internazionale, di varia portata, e perfino di vario impatto, vale a dire la globalizzazione e la regionalizzazione (limitata nelle considerazioni sull'integrazione nel campo dell'Unione Europea). Dimostra l'influsso di questi fattori sul formarsi del diritto agrario polacco. La globalizzazione e la regionalizzazione indicano all'agricoltura polacca le direzioni dei cambiamenti necessari, inclusi i cambiamenti nella sfera dell'ordinamento giuridico. Il diritto agrario polacco si colloca, si direbbe, tra la globalizzazione, la regionalizzazione e la localizzazione. I più visibili sono i cambiamenti nelle sfere del diritto agrario nazionale, le quali sono incluse nella Politica Agricola Comune. L'Autore propone di adattare il diritto agrario nazionale alle esigenze della realtà contemporanea nelle sfere escluse da questa politica.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

GIUSEPPE BIVONA

# Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej*

## 1. Konfrontacja zjawisk

Według tradycji antycznej i w powszechnym rozumieniu rolnictwo jest pojęciem ujmowanym jako „pierwszy przemysł" człowieka wykorzystujący możliwości produkcyjne ziemi, którego efektem są produkty żywnościowe. Natomiast środowisko rozumiane jest jako naturalny obszar – „jednolite dobro", w którym dzięki współdziałaniu elementów, tj. ziemi, wody, powietrza, flory i fauny, podtrzymywane jest życie człowieka na ziemi[1]. Zarówno rolnictwo, jak i środowisko mają ważne znaczenie dla życia człowieka. Rolnictwo nadal stanowi jedyny sposób zapewnienia człowiekowi wyżywienia, pozwala mu przetrwać. Środowisko zaś jest dobrem, bez którego nie jest możliwe życie człowieka. Rolnictwo i środowisko współdziałają ze sobą i wzajemnie na siebie wpływają oraz związane są z podstawowymi potrzebami życiowymi człowieka, z których rezygnacja nie jest możliwa, dlatego jedno i drugie wymaga szczególnego podejścia.

---

* Niniejszy artykuł jest rozszerzoną wersją referatu *Agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione Europea,* wygłoszonego przez Autora na polsko-włoskiej konferencji nt. „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń" („Incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto agrario interno. Esperienze a confronto"), która odbyła się w Poznaniu w dniach 11-13 maja 2006 r. (tłumaczenie K. Leśkiewicz i K. Rószczka).

[1] „Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les èchantillons représentatifs des ècosystémes naturels, doivent être préservés dans 1'intérêt des générations présentes et a venir par une planification ou une gestion attentive selon que besoin". Tak według „Deklaracji dotyczącej środowiska naturalnego" Narodów Zjednoczonych - Zasada 2 - na Konferencji poświęconej środowisku naturalnemu, która odbyła się w Sztokholmie 16 czerwca 1972 r.

Działalność rolnicza może być prowadzona bez wyrządzania szkody środowisku. Jednakże włączenie rolnictwa w obszar wiejski powoduje naruszenie integralności środowiska na skutek budownictwa mieszkaniowego, działalności rolniczej, a także budowy dróg, źródeł doprowadzania wody i energii elektrycznej. Nadto, działalność rolnicza przyczynia się do erozji gleby oraz negatywnie wpływa na jakość wód przeznaczonych do spożycia, wód śródlądowych i morskich, na powietrze, stratosferę i atmosferę[2].

Jednocześnie nie można uznać, że środowisko rozwija się w sposób obojętny dla rolnictwa. Środowisko z jednej strony wyposaża rolnictwo w elementy niezbędne dla jego działalności (tj. ziemię). Z drugiej zaś nie oferuje warunków sprzyjających działalności rolniczej i w różny sposób utrudnia osiąganie jej celów. W świetle polityki wspólnotowej należy stwierdzić, że wspomniany konflikt interesów rolnych i środowiskowych znajduje swoje sedno w miejscu ich styku, tj. w terytorium-obszarze wiejskim.

## 2. Rolnictwo i środowisko w Unii Europejskiej

Relacja między rolnictwem a środowiskiem nie jest zagadnieniem nowym. Doktryna włoska zwraca uwagę na aspekty formalno-prawne środków uwzględniających zachowanie w rolnictwie wymogów ochrony środowiska naturalnego[3]. By uniknąć szczegółowych rozważań nad kwe-

---

[2] W zakresie panoramy szkód wyrządzanych w środowisku przez rolnictwo, zob. bliżej „Specjalne sprawozdanie nr 14/2000: Wspólna polityka rolna „bardziej zielona", wraz z odpowiedziami Komisji.

[3] Zob. E. Rook Basile, *Inquinqmento in agricoltura,* w: *Dizionari di diritto privato,* pod red. N. Irti, IV. *Dirittoagrario,* pod kierownictwem A. Carrozzy, Milano 1983, s. 503 i n.; L. Costato, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente (anche a proposito dell'Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e242/87),* „Rivista di Diritto Agrario" 1987, z. I, s. 512 i n.; A. Carrozza, *Uno sviluppo agricolo sostenibile per il teritorio: profili giuridici,* „Rivista di Diritto Agrario" 1991, z. I, s. 592 i n.; G. Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto fra agricoltura ed ambiente,* „Diritto, Giurisprudenza Agraria e Ambiente" 1993, nr 1, s. 5 i n.; idem, *Diritto agrario e ambiente,* „Diritto, Giurisprudenza Agraria e Ambiente" 1996 nr 1, s. 13 i n; idem, *Nuovi confini confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale,* „Rivista di Diritto Agrario" 2000, z. I, s. 381; idem, C. Tarolo, C. Donnhauser, *Agricoltura ed ambiente,* Milano 1995; M. D'Addezio, *Agricoltura e ambiente,* w: *Gli attuali confini del diritto agrario,* Milano 1996, s. 45 i n.; *Agricoltura e ambiente,* Padova 1999, s. 295 i n.; G. Bivona, *La nuova filosofia ambientale nel suo impatto sulla politica d'intervento comunitario in agricoltura* [w:] *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo,* Milano 1998, s. 61 i n.; E. Casadei, M. D'Addezio, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze*

stiami oczywistymi, należy skupić się nad kilkoma wybranymi zagadnieniami.

Tematyka niniejszych rozważań jest przedmiotem regulacji wielu wspólnotowych aktów prawnych. Pojęcie „rolnictwo", jak należy wnioskować z art. 32 TWE, odnosi się przede wszystkim do produkcji rolnej pierwotnej. Natomiast Traktat nie zawiera, co prawda definicji „środowiska", lecz można ją sformułować na podstawie przepisów traktatowych.

W ujęciu wspólnotowym „środowisko" należy rozumieć jako „relację między wodą, powietrzem, ziemią, jak również między wszystkimi formami życia biologicznego i ludzkiego"[4] albo jako „woda, powietrze, ziemia, wszelkie gatunki dzikiej flory i fauny oraz relacje między tymi elementami i żywymi organizmami"[5]. W Traktacie „środowisko" jest określone jako swego rodzaju „wartość", „zasada zasad", której powinny być podporządkowane polityki Wspólnoty (od regulacji Traktatu z Amsterdamu z 1997 r.). Dzięki temu uzasadnienie znalazło przyznanie Radzie Unii Europejskiej autonomicznej kompetencji interweniowania w przypadkach ochrony i poprawy środowiska[6] w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju[7].

Powyższe kwestie mają charakter szczególny, bliski prawu rolnemu. Poza ich zasięgiem pozostaje ustawodawstwo europejskie, które dotyczy relacji rolnictwa i środowiska w zakresie tematyki wód, lasów, odpowiedzialności „środowiskowej" – ze względu na specyfikę sektora rolnego. Ponadto dotyczy to regulacji, które nie są wprost określone jako odnoszące się do relacji rolnictwo–środowisko, lecz odnoszą się do kwestii o charakterze gospodarczo-socjalnym w sektorze rolnym.

Systematyzacja problemów szczegółowych w dalszych rozważaniach odpowiada ich doniosłości. W szczególności chodzi o kwestie najbardziej wrażliwe w przedmiocie relacji rolnictwo–środowisko, przejawiające się

---

*di tutela dell'ambiente e della salute,* w: *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei Paesi del mediterraneo,* red. G. Bivona, Milano 2000 s. 76 i n.; S. Masini, *Ambiente, agricoltura e governo del territorio. Contributo ad uno studio sulle riforme delle autonomie locali,* Milano 2001; D. Bianchi, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiaro dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC,* w: Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente 2003, Nr 11, s. 597; A. Postiglione, *Agricoltura e ambiente: iniziative legislative a confronto,* w: Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell' Ambiente, 2004, s. 72 i n.

[4] Zob. art. 2 § 10, Dyrektywy nr 117/1979 z 21 grudnia 1978 r.

[5] Zob. art. 2 § 12 Dyrektywy nr 91/414 dotyczącej wprowadzenia do obrotu środków ochrony roślin.

[6] Zob. art. 174 § 1 Traktatu.

[7] Zob. art. 6 Traktatu.

w granicach swobody działalności gospodarczej oraz interwencji w dziedzinie wolności jednostek prywatnych dotyczącej realizacji działań zgodnych z konserwacją, ochroną i poprawą jakości środowiska.

## 3. Rolnictwo i środowisko we Wspólnej Polityce Rolnej

Uwzględnienie relacji rolnictwo–środowisko we Wspólnej Polityce Rolnej pozwala lepiej śledzić długookresową politykę strukturalną, która już dziś przejawia się w różnych profilach. Związki rolnictwa ze środowiskiem mają różne aspekty, dlatego wymagają odrębnego rozważenia.

a) Rolnictwo jako sektor gospodarczy nastawiony na konserwację terytorium i środowiska.

Relacja między rolnictwem a środowiskiem we Wspólnej Polityki Rolnej przejawia się głównie w jej aspektach dotyczących struktur produkcji pierwotnej oraz w przyjętych środkach dotyczących konkretnych rozwiązań[8].

Art. 39 (obecnie art. 33) TWE przyniósł przedsiębiorstwom rolnym prowadzonym przez profesjonalistów (I.A.T.P.) możliwość zapewnienia poprawy racjonalizacji produkcji również w zakresie uzyskiwania słusznego wynagrodzenia w stosunku do nakładu pracy w relacji do średnich zarobków pracowników niezatrudnionych w rolnictwie tej samej strefy[9]. Ta pierwsza seria środków związana jest ze szczególną strukturą socjalną rolnictwa oraz strukturalną i naturalną nierównością występującą pomiędzy poszczególnymi regionami rolniczymi. Ustanawia ona również szczególny, korzystny reżim pomocy dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania[10].

Zdefiniowane w ten sposób fundamenty reformy rolnictwa są podstawą realizacji ogólnego reżimu pomocy, nastawionego na polepszenie struktur materialnych gospodarstw rolnych, na powiększenie ich rozmiarów, na zwiększenie profesjonalizmu przedsiębiorców rolnych, na wzrost przedsiębiorczości wśród młodych rolników[11], jak również na tworzenie porozumień między rolnikami a gospodarstwami rolnymi oraz na integrację ryn-

---

[8] Zob. Dyrektywy nr 159/72, 160/72 i 161/72.

[9] Zob. art. 4 § 2 Dyrektywy nr 159/1972, zmieniony przez Dyrektywę nr 528/1981 z 30 czerwca 1981 r.

[10] Zob. Dyrektywę nr 268/1975.

[11] Zob. art. 8 § 3 Dyrektywy nr 159/1972 oraz Dyrektywę nr 528/1981.

ku rolnego. Reżim ten zwrócony jest ku wzmożeniu pomocy dla gospodarstw położonych na terenach, „na których utrzymanie minimalnego poziomu populacji jest zagrożone, a prowadzenie działalności rolnej służyć ma konserwacji środowiska naturalnego”[12].

Przedmiotem scharakteryzowanego w ten sposób programu są szczególnie obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, gdzie trudne warunki pracy są przyczyną opuszczenia rolnictwa i wsi (porzucenia ziem uprawnych), co stanowi zagrożenie dla witalności zarówno tych terenów, jak i populacji tam występujących, zależnych od gospodarki rolnej[13].

Zgodnie z Dyrektywą nr 268/1975, „konieczne jest zagwarantowanie konserwacji środowiska naturalnego na obszarach górskich i w niektórych innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Fundamentalną rolę w tym względzie odgrywają rolnicy i dlatego ich działalność na tych terenach wymaga szczególnej uwagi. Zadaniem sytemu szczególnej interwencji jest przede wszystkim zachęcanie rolników do kontynuacji działalności rolniczej na wspomnianych obszarach, czemu służyć ma możliwość skorzystania przez nich z pomocy, która objęła także działalność związaną z turystyką i rzemiosłem, tradycyjnie rozwijaną przez rolników na terenach górskich[14]. Nadto przewidziana została pomoc na rzecz zbiorowych inwestycji związanych z produkcją pasz oraz działań podejmowanych na rzecz uporządkowania pastwisk i hal górskich wspólnie wykorzystywanych, a także możliwość skorzystania z rocznej kompensaty stałych utrudnień naturalnych (dla rolników uprawiających co najmniej trzy hektary gruntów rolnych zaangażowanych w realizację takiej działalności przez co najmniej pięć lat)[15].

b) Rolnictwo jako wielofunkcyjny sektor gospodarki, służący ochronie i poprawie stanu środowiska.

„Kodyfikacja” środków wsparcia dla rolnictwa rozpoczęta została Rozporządzeniem nr 797/1985[16], a zakończona Rozporządzeniem nr 2328/1991[17]. Nowe ramy dyscypliny wynikają ze świadomości, iż umiejscowienie rolnictwa w obszarze wiejskim samo w sobie nie gwarantuje ochrony środo-

---

[12] Zob. Dyrektywa nr 159/1972.

[13] Zob. Dyrektywa nr 268/1975.

[14] Zob. art. 10 § 2 Dyrektywy nr 268/1975.

[15] Zob. art. 5 § 1 Dyrektywy nr 268/1975.

[16] Zob. Rozporządzenie Rady nr 797/1985 z 12 marca 1985 r., dotyczące polepszenia skuteczności struktur rolnych.

[17] Rozporządzenie Rady nr 2328/1991 z 15 lipca 1991 r.

wiska. Na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania trudno jest wyodrębnić wszystkie struktury mające trudności ze względu na naturalne przeszkody w ich modernizacji.

Celem zlikwidowania zjawiska nadprodukcji i ukierunkowania inwestycji na jakość, a nie ilość, jak również w celu faworyzowania działalności nie mającej charakteru *stricte* rolniczego, ale również turystyczny i rzemieślniczy, a podnoszącej dochody rolnicze, nowa regulacja ustanowiła ogólny system pomocy promujący działalność służącą „ochronie i poprawie stanu środowiska"[18]. System ten łączy specjalną pomoc dla rolników prowadzących działalność na „terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania"[19] z klauzulą zezwalającą państwom członkowskim na podporządkowanie rekompensat obowiązkowi stosowania „praktyk rolniczych odpowiadających warunkom ochrony środowiska i konserwacji przestrzeni naturalnej"[20]. Regulacja ta przewiduje szczególny system interwencji dla przedsięwzięć polegających na ulepszaniu i powiększaniu obszarów leśnych[21] oraz nastawiony na pomoc dla rolników prowadzących działalność na „terenach wrażliwych z punktu widzenia środowiska"[22], pod warunkiem, że zobowiążą się oni do prowadzenia działalności na tych obszarach przez co najmniej pięć lat – „do wprowadzenia lub stosowania praktyk produkcji rolnej odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska i zasobów naturalnych, a także konserwacji przestrzeni naturalnej lub krajobrazu"[23].

Temu etapowi działań legislacyjnych towarzyszy Rozporządzenie nr 2092/1991 z 24 czerwca 1991 dotyczące produkcji rolnej metodą ekologiczną, które dało początek dwóm nowym rozporządzeniom – nr 2078/1992 i 2080/1992[24]. Te dwa akty prawne faworyzują działalność środowiskową oraz uchylają środki ustanowione w Rozporządzeniu nr 2328/1991 dla obszarów wrażliwych i leśnych[25]. Przy wyborze rozwiązań służących modernizacji sektora rolnego uwzględniony został szeroki kontekst spo-

---

[18] Zob. art. 6 Rozporządzenia nr 2328/1991.

[19] Zob. tytuł VI Rozporządzenia nr 2328/1991.

[20] Zob. art. 18,3 Rozporządzenia nr 2328/1991.

[21] Zob. tytuł VIII Rozporządzenia nr 2328/1991.

[22] Zob. tytuł VII Rozporządzenia nr 2328/1991.

[23] Zob. art. 22 Rozporządzenia nr 2328/1991.

[24] Zob. Rozporządzenie nr 2078/1992 z 30 czerwca 1992 r. dotyczące „metod produkcji kompatybilnych z wymaganiami ochrony środowiska i ochroną obszarów wiejskich" i Rozporządzenie nr 2080/1002 z 30 czerwca 1992 r. dotyczące „środków pomocy dot. lasów".

[25] Zob. art. 2 Rozporządzenia nr 2078/1992.

łeczno-gospodarczy obszarów wiejskich, a następującą reformę struktur rolnych wyznaczają nowoczesne działania rolno-środowiskowe.

c) Aktualny kształt relacji rolnictwo-środowisko.

Rozporządzenie nr 1257/1999[26] dotyczące rozwoju obszarów wiejskich obowiązujące do 1 stycznia 2007[27] uchyla Rozporządzenie nr 950/1997. Powołana regulacja odwołuje się do Rozporządzenia nr 2092/1999[28] i podsumowuje działania podejmowane i rozwijane przez Wspólnotę w ramach polityki strukturalnej oparte dotychczas na powyżej powołanych rozporządzeniach.

W tym nowym kontekście normatywnym, ogólny system pomocy sprowadza się do inwestycji mających na celu ochronę i ulepszanie środowiska, w szczególności za pośrednictwem środków rolno-środowiskowych. Wsparcie dla tych ostatnich uzależnione jest od stosowania „dobrych praktyk rolniczych"[29] określonych przez państwa członkowskie (odróżniających się od praktyk „rolno-środowiskowych") w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju[30].

Wsparcie ma rekompensować utracony zarobek i koszty wynikające z przyjętych zobowiązań, jak również ma być zachętą[31] w ich realizacji[32]. Jest to istotne ze względu na to, że promowane są sposoby korzystania z użytków rolnych zgodnie z zasadami ochrony i poprawy jakości środowiska, krajobrazu i jego elementów, zasobów naturalnych, gleby i bioróżnorodności, a także przyjazna dla środowiska ekstensyfikacja rolnictwa i nisko intensywne systemy wypasania, zachowanie zagrożonych wysoko wartościowych przyrodniczo środowisk rolnych, utrzymanie cech historycznych krajobrazu terenów wiejskich, stosowanie planowania środowiskowego w produkcji rolnej.

Szczególną postać przyjęły środowiskowe systemy wsparcia dla rolników prowadzących działalność na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, którą podporządkowano zasadzie „warunkowości". Wymagają one minimalnej powierzchni upraw i czasu prowadzenia na nich działalności rolniczej oraz „stosowania się do zwykłych dobrych praktyk

---

[26] Rozporządzenie nr 1257/1999 z 17 maja 1999r.

[27] Zob. art. 93 Rozporządzenia nr 1698/2005 z 20 września 2005 r.

[28] Zob. art. 24 Rozporządzenia nr 1257/1999.

[29] Zob. art. 23 Rozporządzenia nr 1257/1999.

[30] Zob. Rozporządzenie nr 871/2004 z 29 kwietnia 2004 r.; zob. też Rozporządzenie nr 1257 /1999.

[31] Zob. art. 24 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999.

[32] Zob. art. 23 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999.

rolniczych odpowiadających ochronie środowiska i konserwacji przestrzeni naturalnej, jak również zrównoważonej produkcji rolnej"[33]. Wysokość pomocy ustala się na bazie hektarów powierzchni oraz w sposób zapewniający odpowiednią rekompensatę istniejących utrudnień[34].

Pomoc przeznaczona dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania może obejmować również inne tereny, jeśli są one podobne do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, oraz jeśli działalność rolnicza powinna być na nich kontynuowana „w celu zachowania lub poprawy stanu środowiska i utrzymania ich potencjału turystycznego lub w celu ochrony linii brzegowej"[35].

Na obszarach podlegających obowiązkom środowiskowym w rozumieniu Dyrektywy nr 79/409 dotyczącej ochrony dzikich ptaków i Dyrektywy nr 92/43 dotyczącej zachowania siedlisk naturalnych i półnaturalnych oraz dzikiej flory i fauny, pomoc w celu zrekompensowania poniesionych kosztów lub utraconych dochodów może zostać przyznana rolnikom doznającym ograniczeń wynikających z nałożonych obowiązków[36]. Wsparcie dla leśnictwa jest udzielane m.in. na inwestycje ukierunkowane na zarządzanie zrównoważonym rozwojem rolnictwa, utrzymanie i waloryzację zasobów leśnych oraz powiększanie powierzchni obszarów leśnych[37].

Pomoc ta w zależności od tego, czy przeznaczona jest dla lasów (powierzchni leśnych)[38], czy na zalesianie użytków rolnych[39] dotyczy takich działań, jak: zalesianie dostosowane do warunków lokalnych i środowiskowych w celu podniesienia wartości gospodarczej, ekologicznej, społecznej lasów, zakładania stowarzyszeń właścicieli lasów w celu pomocy ich członkom w prowadzeniu zrównoważonej i efektywnej gospodarki leśnej, przywracania potencjału produkcji leśnej zniszczonej przez klęski żywiołowe i pożary oraz wprowadzania właściwych instrumentów zapobiegawczych"[40], w tym utrzymania pasów przeciwpożarowych[41]. Adresatami wsparcia są właściciele (podmioty prywatne i publiczne), a jest ono przeznaczane na pokrycie poniesionych kosztów dla rolników, którzy zobowiążą się zreali-

---

[33] Zob. art. 14 § 2 tiret trzeci Rozporządzenia nr 1257/1999.
[34] Zob. art. 15 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999.
[35] Zob. art. 20 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999, zmieniony Rozporządzeniem nr 1783/2003.
[36] Zob. art. 16 Rozporządzenia nr 1257/1999, zmieniony Rozporządzeniem nr 1783/2003.
[37] Zob. art. 29 § 2 Rozporządzenia nr 1257/1999.
[38] Zob. art. 29 § 3 Rozporządzenia nr 1257/1999.
[39] Zob. art. 31 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999.
[40] Zob. art. 30 pkt d Rozporządzenia nr 1257/1999, dodany Rozporządzeniem nr 1782/2003.
[41] Zob. art. 32 § 1 tiret drugi Rozporządzenia nr 1257/1999.

zować wspomniane inicjatywy. W szczególności wsparciem objęte jest zalesianie (oprócz kosztów sadzenia, przysługuje roczna dopłata do hektara zalesionej ziemi w celu pokrycia kosztów utrzymania przez okres do pięciu lat i roczna dopłata do hektara w celu pokrycia utraty dochodu wynikającego z zalesienia przez okres do 20 lat)[42].

d) Rolnictwo jako działalność przynosząca negatywne skutki dla środowiska; ochrona środowiska jako ogólny warunek przystąpienia do wspólnotowej polityki wsparcia dla rolnictwa – tzw. zasada warunkowości środowiskowej.

Zachowanie obszarów wiejskich i poprawa środowiska nie wyczerpuje się w tradycyjnych środkach polityki strukturalnej, lecz łączy każdą inicjatywę Wspólnej Polityki Rolnej. Rekompensata kosztów dla rolników prowadzących działalność na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i obszarach zbliżonych, instrumenty rolno-środowiskowe, instrumenty leśne, nie wyczerpują wszystkich założeń polityki wspólnotowej. Zajmują one pozycję centralną w ogólnej strategii wspierania rolników.

Wymogi ochrony środowiska należą do istotnych aspektów polityki strukturalnej. Potwierdza to zasada „warunku środowiskowego", który oznacza tyle, że przyznanie pomocy musi być uzależnione od spełnienia wspomnianych wymagań. Wspomniana zasada ma swoje źródło w Rozporządzeniu nr 1782/2003[43] (w niewielkim zakresie już w Rozporządzeniach nr 1257 i 1259[44]), które stanowi o instrumentach służących ochronie środowiska, określając w Tytule I zakres ich stosowania. Wsparcie to wywodzi się od istniejącego obecnie systemu kompensacji dla rolników prowadzących działalność na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Daje on państwom członkowskim możliwość przyznania wsparcia pod warunkiem, że działalność rolnicza jest „prowadzona w zgodzie
z wymogami ochrony środowiska lub zachowania naturalnych obszarów"[45], jak również dla rolników prowadzących działalność na „terenach wrażliwych z punktu widzenia środowiska naturalnego", pod warunkiem,

---

[42] Zob. art. 31 Rozporządzenia nr 1257/1999, zmieniony przez pkt 140 Rozporządzenia nr 1782/2003.

[43] Zob. Rozporządzenie nr 1782/2003.

[44] Zob. Rozporządzenie nr 1259/1999 z 17 maja 1999 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego we Wspólnej Polityce Rolnej.

[45] Zob. art. 18 § 3 Rozporządzenia nr 2328/1991 i Rozporządzenie nr 1257/1999.

że zobowiążą się oni do „prowadzenia działalności rolniczej odpowiadającej wymogom ochrony środowiska i zasobów naturalnych albo zachowania terenów naturalnych i utrzymania krajobrazu”[46].

Obowiązująca regulacja podporządkowuje przyznanie pomocy warunkowi respektowania wspólnotowych norm środowiskowych (nr 1257/1999 i nr 1782/2003) i krajowych. Rozporządzenie nr 1257/1999 w zakresie dotyczącym reżimu wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych stanowi w art. 5, że wsparcie to może uzyskać rolnik mający tytuł prawny do gospodarstwa rolnego, które spełnia „rygorystyczne normy środowiskowe oparte na ustawodawstwie wspólnotowym”[47], jak również normy dotyczące ochrony środowiska tzw. minimalne[48], określone przez Wspólnotę albo pozostawione do określenia przez państwa członkowskie[49].

Rozporządzenie nr 1782/2003 dotyczące wsparcia dochodów dla rolników stanowi, że dostęp do wsparcia mają rolnicy – beneficjenci płatności bezpośrednich we wspólnych organizacjach rynkowych przestrzegający podstawowe wymogi w zakresie zarządzania ustanowione przez Wspólnotę w niektórych sektorach w przedmiocie ochrony środowiska (wyszczególnione w załączniku III[50]), jak również „dobrych praktyk agronomicznych i środowiskowych” (pozostawionych określeniu przez państwa członkowskie[51]).

## 4. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na ustawodawstwo rolno-środowiskowe

Rolnictwo i środowisko w Unii Europejskiej stanowi centrum uwagi różnych dyscyplin, których przedmiotem jest ochrona ich interesów. Rezultatem tego jest wprowadzenie do regulacji prawnej instrumentów dotyczących takich kwestii, jak: dostosowanie produkcji rolnej do wymogów ochrony środowiska, wprowadzenie środków ostrożności dotyczących organizmów modyfikowanych genetycznie, przyjęcie zakazu stosowania

[46] Zob. art. 22 Rozporządzenia nr 2328/1991.

[47] Zob. art. 21 bis Rozporządzenia nr 1257/1999.

[48] Zob. art. 5 § 2 Rozporządzenia nr 1257/1999.

[49] Ta kompetencja państw członkowskich znajduje potwierdzenie w Rozporządzeniu Komisji UE nr 817/2004 z 29 kwietnia 2004 r., przejmującym dyspozycje Rozporządzenia nr 1257/1999, które stanowi w art. 35 § 2, że państwa członkowskie w swoich planach rozwoju obszarów wiejskich „zwracają uwagę na obligatoryjne, a jednocześnie minimalne wymagania środowiskowe”.

[50] Zob. art. 4 Rozporządzenia nr 1782/2003.

[51] Zob. art. 5 Rozporządzenia nr 1782/2003.

praktyk rolniczych szczególnie szkodzących środowisku, wprowadzanie bodźców konserwacji gruntów, a także promowanie inicjatyw skierowanych na ochronę obszarów naturalnych i poprawy stanu środowiska oraz ustanowienie minimalnych wymogów ochrony środowiska. Instrumenty te mają służyć realizacji założenia zrównoważonego rozwoju w rolnictwie, przybierając w ten sposób „pozytywną wartość" w świetle wiedzy naukowej dotyczącej problematyki relacji rolnictwo–środowisko.

Kształtowanie się Wspólnej Polityki Rolnej było procesem długim, zanim zdobyła ona pozycję strategiczną dla zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku. Przed Wspólną Polityką Rolną stanęła realizacja zadania integracji wszystkich możliwych dla ochrony środowiska środków przy uwzględnieniu niedostatków rozwiązań rolno-środowiskowych. Dzisiaj ma ona przed sobą dwa cele – utrwalenie prowadzenia działalności rolniczej na obszarach wiejskich oraz ochronę środowiska przed degradacją w sposób koherentny z zasadą zrównoważonego rozwoju[52].

W tym celu wprowadzone zostały instrumenty polityki strukturalnej, tj. rekompensata prowadzenia działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz nowe instrumenty dotyczące zasady warunkowości środowiskowej. Pierwszy ze wspomnianych środków nastawiony jest na zapobieganie wyludnieniu obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Oparty on jest na reżimie rekompensat oferowanych rolnikom prowadzącym działalność na wspomnianych obszarach w celu przezwyciężenia szczególnych trudności, stosujących „zwykłe dobre praktyki rolnicze, zgodne z wymogami ochrony środowiska i służące zachowaniu naturalnych obszarów, w szczególności stosujących zrównoważone systemy produkcji"[53].

Inne instrumenty stanowią, jak już zaobserwowano, system wsparcia dla inwestycji w gospodarstwie rolnym i system polegający na wyrównaniu utraconych dochodów w związku z prowadzeniem działalności w zgodzie z normami wspólnotowymi i krajowymi dotyczącymi ochrony środowiska. Według Rozporządzenia nr 1257/1999 inwestycje w gospodarstwie rolnym nie mogą być subwencjonowane, jeśli rolnik ubiegający się o wsparcie nie posiada gospodarstwa spełniającego wspomniane warunki. Również w świetle rozporządzenia nr 1782/2003 rolnik otrzymujący dopłaty

[52] Nie przez przypadek przyszła regulacja nie stanowi więcej o zachętach dla środków rolno-środowiskowych, zob. art. 39 § 4 Rozporządzenia nr 1698/2005.

[53] Taki cel przyświeca wszelkiej działalności rolniczej.

bezpośrednie musi przestrzegać wspomnianych warunków prowadzenia działalności rolnej[54].

Zakreślony kształt regulacji prawnej odzwierciedla projekt działań służących realizacji priorytetów zrównoważonego rozwoju przeznaczony nie tylko dla struktur, ale przede wszystkim dla działalności rolniczej. Jest on zadowalający z punktu oczekiwań w zakresie ochrony środowiska, mniej natomiast z punktu działań państw, które muszą one w tym celu zdefiniować.

W rzeczywistości tylko Rozporządzenie nr 1782/2003 jest regulacją przewidującą efektywne podporządkowanie wsparcia warunkom środowiskowym, stanowiąc, że rolnik-beneficjent pomocy może ją otrzymać dopiero po spełnieniu dobrych warunków agronomicznych i środowiskowych. Ten wariant musi zostać ustanowiony przez państwa członkowskie, przy uwzględnieniu szczególnej charakterystyki glebowej i klimatycznej ich terytoriów (środki służące osiągnięciu celu ochrony środowiska wskazane zostały w załączniku IV).

Rozporządzenie nr 1257/1999 nie zapewnia w tym samym zakresie podporządkowania dostępu do systemu wsparcia inwestycji w gospodarstwach warunkowi poszanowania minimalnych norm środowiskowych. Żadna norma tego rozporządzenia nie ustanawia obowiązku dla państw członkowskich przyjęcia takich norm. Państwa członkowskie, dzięki klauzuli wprowadzonej w art. 37 § 4 wspomnianego rozporządzenia[55], mają co prawda możliwość ustanowienia podobnych norm, jednakże ze względu na koszty związane z ich wdrożeniem i kontrolą, trudno przypuszczać (przynajmniej teoretycznie), że tak się stanie[56]. Tak wygląda część zarysowanego kształtu regulacji prawnej.

Gwarancją realizacji celu polegającego na zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w zgodzie z zasadami ochrony środowiska w połączeniu z zasadą zrównoważonego rozwoju jest zasada „warunkowości środowiskowej". Znajduje ona odzwierciedlenie w polityce rynkowej, w zobowiązaniu rolnika otrzymującego wsparcie do przestrzegania wymogów ochrony środowiska w procesie prowadzenia działalności rolniczej według norm wspólnotowych i krajowych. Jednocześnie utrwalony zostaje wpływ polityki strukturalnej tam, gdzie ogranicza się ona do zaangażowania rol-

---

[54] Zob. art. 3 Rozporządzenia nr 1782/2003.

[55] Zob. art. 37 § 4 cytowanego rozporządzenia.

[56] Zob. art. 5 § 3 rozporządzenia, stanowi, że w przypadku „nowych, minimalnych standardów w zakresie ochrony środowiska", a więc norm, od których zależy późniejsze przyznanie pomocy, państwa członkowskie mogą porozumieć się w sprawie wsparcia, z wyjątkiem przypadku, gdy normy te wywodzą się ze źródeł wspólnotowych.

ników – beneficjentów środków wsparcia inwestycji w gospodarstwach w ich utrzymanie zgodnie ze wspólnotowymi normami środowiskowymi[57].

Wspólna Polityka Rolna jawi się jako system podporządkowujący zobowiązania rolników do utrzymania gospodarstwa rolnego oraz prowadzonej działalności w kanonach ochrony środowiska. Prowadzenie działalności rolniczej w taki sposób stanowi instrument gospodarki zrównoważonej, funkcjonalnej dla pogodzenia rolnictwa z wymogami ochrony środowiska.

Rolnictwo jest sektorem Wspólnoty, służącym jej do rozwiązywania problemów ochrony życia i środowiska[58]. Jest ono jednocześnie obiektem, któremu poświęca się wiele uwagi ze względu na jego przeznaczenie, tj. zaspokajanie potrzeb żywnościowych obywateli Unii Europejskiej oraz utrzymanie środowiska i obszarów wiejskich (stanowiących 80% powierzchni całego terytorium Wspólnoty). Zasada zrównoważonego rozwoju przestrzega przed przyjmowaniem surowych kryteriów dostępu do mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, w szczególności takich, które osłabiają interes rolnika w prowadzeniu działalności rolniczej i prowokują porzucanie terenów wiejskich ze szkodą dla środowiska, co jest pewnym zagrożeniem dla przyszłych pokoleń.

## AGRICULTURE AND ENVIRONMENT IN THE EUROPEAN UNION POLICIES

Summary

The purpose of the present paper is to confront the policies towards agriculture and environment in the European Union. Both are indispensable for the human life, both interact with each other and influence each other. Those relationships may, however, also trigger off a conflict of interests. While agricultural activity violates the integrity of the natural environment, it is the environment that provides „conditions" necessary for carrying out that activity, and those are not always favourable or desired.

The development of environmental regulations within EU agricultural law may be seen as a historical process. Initially, the few regulations that existed concerned the structural policy in agriculture. But they developed over time and became much more extensive. Today, common agricultural policy serves to maintain agricultural activity in rural areas and

[57] Rozporządzenie nr 1698 z 2005 r. (art. 20, pkt b) i art. 26 § 1 pkt b) stanowi, że wsparcie dla inwestycji służących modernizacji gospodarstw rolnych może być udzielone pod warunkiem, że inwestycje te „są zgodne z normami wspólnotowymi".

[58] Zob. G. Galloni, *Da una recente ricerca su agricoltura e ambiente,* Diritto, Giurisprudenza Agraria, Ambiente 2001, s. 8.

to protect the environment from degradation in a manner coherent with sustainable development.

In the light of the Community legislation, conflicting interests of agriculture and environment may be reconciled where they come in contact, i.e. in rural areas. The urban development mechanisms developed under the common agricultural policy serve to achieve that goal, as, under the Community legislation, their key objective is preservation of the natural environment.

The concern for the maintenance of rural areas and improvement of the environment is not exhausted in the traditional measures of the structural policy, but it also links with every initiative of the common agricultural policy.

## AGRICOLTURA E AMBIENTE NELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è di confrontare l'agricoltura e l'ambiente nell'Unione Europea. Sia l'agricoltura che l'ambiente sono indispensabili per vivere. L'agricoltura e l'ambiente coesistono e influiscono l'uno l'altro. Queste relazioni possono però generare conflitti di interessi. Lo svolgimento dell'attività agricola infrange l'integrità dell'ambiente naturale. Invece, l'ambiente fornisce „le condizioni" necessarie per poter svolgere l'attività agricola, le quali non sono sempre per essa favorevoli.

L'accrescere dei regolamenti ambientali nel campo del diritto agrario comunitario costituisce una specie del processo storico. All'inizio, i regolamenti erano scarsi ed relativi alla politica strutturale in agricoltura. Con l'andare del tempo sono stati notevolmente ampliati. Al presente la politica agricola comune serve a consolidare lo svolgimento dell'attività agricola nelle zone rurali ed a proteggere l'ambiente dalla degradazione coerentemente al principio dello sviluppo equilibrato.

Alla luce della legislazione comunitaria gli interessi opposti dell'agricoltura e dell'ambiente possono coincidere là dove si incontrano, cioè sul territorio-zona rurale. A questo fine servono i meccanismi della politica agricola comune riguardanti lo sviluppo rurale, i quali il regolamento giuridico comunitario ha subordinato alla tutela dell'ambiente naturale. Il mantenimento delle zone rurali e il miglioramento ambientale non finisce con i mezzi tradizionali della politica strutturale, ma attinge ad ogni iniziativa della politica agricola comune.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

**PIOTR OTAWSKI**

# Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności za szkodę powstałą w środowisku w wyniku prowadzenia działalności rolniczej

**1**. Zagadnienie szkód powodowanych przez rolnictwo w środowisku nie jest zagadnieniem nowym. Negatywny wpływ rolnictwa (zwłaszcza wysokointensywnego) na środowisko był jednym z impulsów, które dały początek zmianom we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej, najpierw w postaci reformy MacSharry'ego, a następnie „Agendy 2000"[1]. Podkreślić należy jednak, że zmiany w środowisku, spowodowane prowadzeniem działalności rolniczej, sięgają początków rozwoju cywilizacji ludzkiej, a pierwsze wzmianki o trwałych, mających negatywny charakter przemianach na skalę regionalną znane są z najwcześniejszych przekazów historycznych[2].

Jedną z podstawowych zasad nie tylko polskiego prawa ochrony środowiska, ale wszystkich prawodawstw europejskiego kręgu kulturowego, jest reguła: „zanieczyszczający płaci". Zasada ta, choć wyrażona w Konstytucji RP i przywoływana przez ustawy regulujące zagadnienia ochrony środowiska[3], wydaje się ciągle daleka do pełnego urzeczywistnienia. Niewątpliwie prowadzenie działalności rolniczej jest – jak do tej pory – jedną

---

[1] Zob. np. A. Pankau, *Rolnictwo a środowisko. Ekologizacja praw rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, Piła 2006, nr 1, s. 23 i n.

[2] A. M. Mannion, *Zmiany środowiska ziemi. Historia środowiska przyrodniczego i kulturowego*, Warszawa 2001, s. 163 i n.; J. Strzałko, J. Ostoja-Zagórski, *Ekologia populacji pradziejowych*, Poznań 1990, s. 155 i n.

[3] Art. 86 Konstytucji RP; art. 7 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2006, Nr 129, poz. 902 ze zm.

z tych form prowadzenia działalności gospodarczej, która w stosunkowo znikomym stopniu podlegała wspomnianej zasadzie[4]. Z drugiej strony podkreślić należy, że rolnictwo, w przeciwieństwie do innych form gospodarczej aktywności człowieka, może przyczyniać się do zachowania lub wręcz kreacji pewnych typów siedlisk przyrodniczych, których walory są wysoko cenione. Takie okoliczności mogłyby w pewnym stopniu służyć jako uzasadnienie tej szczególnej pozycji rolnictwa. Wydaje się jednak, że w obecnych czasach, w których tylko rolnictwo uprzemysłowione, intensywne ma istotne znaczenie gospodarcze, utrzymywanie uprzywilejowanej pozycji rolnictwa w kwestii ponoszenia kosztów środowiskowych prowadzonej działalności nie znajduje dalszego uzasadnienia.

Celem niniejszego artykułu jest określenie podmiotowego i przedmiotowego zakresu regulacji związanych z ponoszeniem odpowiedzialności za szkody w środowisku spowodowane działalnością rolniczą wprowadzonych ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[5]. W konsekwencji zamieszczone rozważania powinny również pozwolić na wskazanie zmian w zasadach ponoszenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku, spowodowane działalnością rolniczą.

Podkreślić należy, że reżim odpowiedzialności kreowany przez powyżej wskazaną ustawę nie jest jedyną regulacją dotyczącą odpowiedzialności za wyrządzone szkody. Nie stanowi on również *novum* w zakresie konstrukcji czy zasad, na jakich oparta jest ta odpowiedzialność, niemniej jednak w istotny sposób modyfikuje istniejące w tym zakresie regulacje, a równocześnie wzbogaca je o nowe aspekty.

Zagadnieniem, które budzi pewne kontrowersje i rozbieżności w doktrynie, jest określenie charakteru odpowiedzialności przewidzianej przez ustawę o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, a właściwie przez dyrektywę 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu[6], którą wymieniona ustawa implementuje do prawa krajowego. Chodzi o odpowiedź na pytanie: czy jest to odpowiedzialność administracyjna, czy też posiada ona charakter cywilnoprawny?

---

[4] Por. A. Germanò, *L'agricoltura ed il principio »chi inquina paga«*, „Rivista di Diritto Agrario" 2006, nr 3, s. 261-300.

[5] Dz. U. Nr 75, poz. 493.

[6] Dz. Urz. L 143 z 30 kwietnia 2004, s. 56-75.

W doktrynie istnieją rozbieżności co do charakteru odpowiedzialności kreowanej komentowaną ustawą[7], wydaje się jednak, że należy opowiedzieć się za administracyjnoprawnym charakterem tej odpowiedzialności. Za takim stanowiskiem przemawia fakt, że przewidziane ustawą instrumenty pociągania do odpowiedzialności za szkodę w środowisku nakierowane są na ochronę środowiska jako dobra wspólnego, a więc interesu publicznego. Odpowiedzialność za wyrządzone szkody, na gruncie omawianej ustawy, uniezależniona jest od istnienia podmiotu ponoszącego uszczerbek, brak też w ustawie instrumentów umożliwiających dochodzenie przez osoby prywatne odszkodowania za uszczerbek poniesiony w wyniku wyrządzenia szkody w środowisku, natomiast w takich sytuacjach nie jest wykluczona możliwości uruchomienia równoległej odpowiedzialności cywilnej.

Z przyjęciem odmiennego stanowiska kłóciłby się również fakt, że określenia rozmiarów odpowiedzialności dokonują organy administracji publicznej, przed nimi toczy się całość postępowania, a ponadto dana została im możliwość inicjowania postępowania zmierzającego do określenia treści odpowiedzialności i podmiotu ponoszącego odpowiedzialność. Wydaje się, że bezpośrednie odwołanie się normodawcy do kategorii winy i ryzyka, jako zasad ponoszenia odpowiedzialności za szkody w środowisku, nie może być wystarczającym argumentem za przyjęciem cywilnoprawnego charakteru takiej odpowiedzialności. Nie można bowiem zakładać, że zasady, na jakich przypisywana jest odpowiedzialność w ramach odpowiedzialności administracyjnej, są jednolite, a przy tym różne od norm stosowanych w innych rodzajach odpowiedzialności. Prawu cywilnemu znane są rożne zasady przypisywania odpowiedzialności, trudno zatem znaleźć argumenty nieprzyzwalające prawu administracyjnemu na kreowanie rodzajów odpowiedzialności o rożnych zasadach jej przypisywania. Nie wydaje się również, aby przewidziane ustawą solidarne ponoszenie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku było wystarczającym argumentem za przyjęciem cywilnoprawnej natury tego typu odpowiedzialności.

Przed rozpoczęciem bardziej szczegółowych rozważań, konieczne jest dokonanie jeszcze jednego zastrzeżenia. Wprawdzie dotąd w artykule po-

---

[7] Zob. W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007; E. K. Czech, *Spór wokół odpowiedzialności za szkodę w środowisku*, „Państwo i Prawo" 2007, z. 1, s. 55 i n.; J. Boć, *Kilka uwag w sprawie dostosowania unormowań krajowych do prawa unijnego w sferze odpowiedzialności za szkody w środowisku*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Poznań 2005, s. 234 i n.; M. Bar, J. Jendrośka, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, „Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka" 2007, nr 1, s. 3 i n.

jawiało się określenie „odpowiedzialność za szkodę w środowisku" i taka nomenklatura będzie używana w dalszym jego toku, to jednak podkreślić należy, że wprowadzone omawianą ustawą uregulowania dotyczą nie tylko szkód, lecz także bezpośredniego zagrożenia ich wystąpienia. Tym samym wprowadzona regulacja odnosi się do środków zarówno o charakterze restytutywnym, jak i prewencyjnym.

**2**. Określenie kręgu podmiotów, których odpowiedzialność za szkody przewiduje ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, oraz rodzajów działalności, które ustawa ta obejmuje swoją regulacją, ma podstawowe znaczenie dla oceny znaczenia tego aktu prawnego zarówno dla ochrony środowiska, jaki i dla warunków prawnych prowadzenia działalności rolniczej.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności kreowanej przez omawianą ustawę jest wytyczony zakresem pojęcia „podmiot korzystający ze środowiska". Ustawa w art. 2, wskazując na zakres stosowania zawartych w niej regulacji, nierozerwalnie łączy kwestię odpowiedzialności za zagrożenie lub szkodę w środowisku z działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska. Art. 6 ustawy zawiera słownik definicji ustawowych, a pkt 9 tego artykułu nakazuje dla wyjaśnienia pojęcia „podmiot korzystający ze środowiska" odwołać się do definicji zawartej w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[8]. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 20 tej ustawy, podmiotem korzystającym ze środowiska jest przedsiębiorca w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[9], a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, lub osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej praktyki specjalistycznej. Ta część definicji byłaby wystarczająca dla określenia podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkody wyrządzone prowadzeniem działalności rolniczej, dla jej uzupełnienia należałoby jednak wskazać, że pojęciem „korzystającego ze środowiska" objęte są również jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami i nieprowadzące działalności wytwórczej w rolnictwie, a jednak korzystające ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie to wymaga pozwolenia.

---

[8] Dz. U. 2006, Nr 129, poz. 902.
[9] Dz. U. 2007, Nr 155, poz. 1905.

Powyżej przytoczone przepisy prowadzą do wniosku, że niezależnie od formy prawnej prowadzenia działalności rolniczej, podmiot prowadzący taką działalność zawsze będzie objęty zakresem regulacji wprowadzonej ustawą. Ograniczenia w ponoszeniu odpowiedzialności wynikają natomiast z przesłanek przedmiotowych. Ustawa nie wprowadza odpowiedzialności za wszelkie szkody wyrządzone w środowisku, lecz za szkody o charakterze kwalifikowanym. Wskazanie przedmiotowego zakresu odpowiedzialności odbywa się dwutorowo, a wprowadzony rozdział dotyczy także zasad przypisywania podmiotom odpowiedzialności.

**3**. Powoływany już art. 2 omawianej ustawy przewiduje odpowiedzialność podmiotu w dwóch sytuacjach. Pierwsza z nich związana jest z działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska objętą pojęciem „działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku". Drugi przypadek ponoszenia odpowiedzialności przez podmiot korzystający ze środowiska dotyczy zagrożenia szkodą lub szkód spowodowanych działalnością inną niż stwarzającą ryzyko szkody, jeśli dotyczą one chronionych gatunków lub chronionych siedlisk przyrodniczych.

Działalność stwarzająca ryzyko szkody w środowisku została enumeratywnie wskazana ustawą, jednak jej zakres nie jest możliwy do określenia na podstawie zawartych w niej przepisów; w tym celu konieczna jest analiza zestawu kilkunastu aktów prawa krajowego i wspólnotowego. Nie wymieniając wszystkich rodzajów działalności, do których odsyła ustawa, wskazać należy te, które mogą mieć znaczenie w prowadzeniu działalności rolniczej.

Bez wątpienia do aktywności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku, a związanej z prowadzeniem działalności rolniczej, należą działania wskazane jako produkcja, wykorzystywanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport środków ochrony roślin w rozumieniu ustawy z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin[10], a także produktów biobójczych w rozumieniu ustawy z 13 września 2002 r. o produktach biobójczych[11]. Niewątpliwe również wprowadzanie do obrotu produktów genetycznie zmodyfikowanych, regulowane przez ustawę z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych[12], które może być związane z prowadzeniem działalności rolniczej i zostało uznane przez omawianą ustawę za rodzaj działalności stwarzającej ryzyko

[10] Dz. U. 2004, Nr 11, poz. 94 ze zm.
[11] Dz. U. 2007, Nr 39, poz. 252.
[12] Dz. U. 2007, Nr 36, poz. 233.

spowodowania szkody w środowisku. W tym jednak wypadku należy podkreślić, że – jak dotąd – ze względu na brak upraw tego typu w Polsce jest to regulacja mająca znaczenie potencjalne.

Wskazać należy również na inne rodzaje działalności uznane za stwarzające ryzyko wyrządzenia szkody w środowisku, które – choć nie kojarzą się bezpośrednio z prowadzeniem działalności rolniczej – to jednak w pewnych okolicznościach lub przy pewnej skali prowadzonej działalności mogą być związane z produkcję rolną. W pierwszej kolejności należy wymienić eksploatację urządzeń wymagających pozwolenia zintegrowanego[13]. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości[14], za tego typu urządzenia uznano instalacje do chowu lub hodowli drobiu lub świń o liczbie stanowisk większej niż 40 000 dla drobiu, 2000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg oraz 750 stanowisk dla macior. W konsekwencji eksploatacja instalacji do chowu lub hodowli świń lub drobiu we wskazanych powyżej ilościach, jako wymagająca uzyskania pozwolenia zintegrowanego, będzie każdorazowo traktowana jako działalność stwarzającą ryzyko powstania szkody. W istocie dla uznania takiej działalności za stwarzającą ryzyko szkody nie będzie miała większego znaczenia bieżąca obsada takiej instalacji. Dla zakwalifikowania danej instalacji do grupy wymagającej pozwolenia zintegrowanego nie jest istotna faktyczna liczba świń lub sztuk drobiu w danej instalacji w określonym czasie, lecz sam fakt, iż do takiej liczby instalacja jest potencjalnie przystosowana.

Spełniającym przesłanki ryzyka wystąpienia szkody w środowisku będzie również prowadzenie takiej działalności rolniczej, która będzie wymagała pozwolenia na emisję gazów i pyłów do powietrza, emisję ścieków do wód lub do ziemi oraz pozwolenia na pobór wód. Pierwsza z wymienionych sytuacji występuje rzadko, bowiem rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 grudnia 2004 r. w sprawie przypadków, w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia[15]. Zatem w sposób bezpośredni wyłącza z obowiązku uzyskania pozwolenia na emisję gazów lub pyłów do powietrza zarówno użytkowników urządzeń do suszenia zboża i innych płodów rolnych i leśnych, do przechowywania warzyw i owoców, jak również do chowu lub hodowli zwierząt

---

[13] Stosowną regulację zawierają przepisy art. 201-219 ustawy – Prawo ochrony środowiska.
[14] Dz. U. Nr 122, poz. 1055.
[15] Dz. U. Nr 283, poz. 2840.

– z wyłączeniem instalacji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu z oceny wpływu na środowisko jest obligatoryjne.

W katalogu tego typu przedsięwzięć znajduje się tylko jedno bezpośrednio związane z działalnością rolniczą, a mianowicie: chów lub hodowla zwierząt w liczbie nie niższej niż 210 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza[16]. Należy jednak zauważyć, że takiego pozwolenia będą wymagały instalacje energetyczne wykorzystywane w produkcji rolnej o nominalnej mocy cieplnej powyżej 5 MW w przypadku opalania węglem kamiennym (w przypadku innych źródeł pozyskiwania energii graniczne wielkości nominalnej mocy cieplnej są wyższe). Dla przykładu, wymóg ten będzie obowiązywał przy prowadzeniu zaopatrzonych w samodzielne kotłownie upraw szklarniowych o powierzchni przynajmniej 1 ha. Obowiązek ten wobec upraw szklarniowych o takiej powierzchni nie wynika bezpośrednio z konkretnego przepisu prawa, lecz pośrednio ze względu na zapotrzebowanie tego typu upraw w energię cieplną[17].

W odniesieniu do produkcji, która wymaga pozwolenia na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, a także pozwolenia na pobór wód, można wskazać, że generalna zasada nakazuje uzyskanie takiego pozwolenia w każdym przypadku, gdy wielkość poboru wód podziemnych lub powierzchniowych przekracza $5m^3$ na dobę, przy czym wskazany limit nie dotyczy poboru wód podziemnych w celu nawadniania gruntu lub upraw przy pomocy deszczowni, a także w przypadku rolniczego wykorzystania ścieków lub wprowadzania do wód lub do ziemi ścieków oczyszczonych w ilości powyżej $5m^3$ na dobę[18].

**4**. Przedstawiona powyżej część zakresu obowiązywania ustawy wskazana została poprzez określenie charakteru działalności, jako noszącej ze sobą ryzyko wyrządzenia szkody w środowisku. W części jednak ustawa dokonuje określenia zakresu jej obowiązywania poprzez określenie skutków prowadzonej działalności. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy, jej przepisy znajdują zastosowanie również wobec bezpośred-

---

[16] Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

[17] Zob. L. Furtak, *Ciepło dla produkcji pod osłonami*, „Hasło Ogrodnicze" 2000, nr 9.

[18] Art. 122 w związku z art. 36 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. 2005, Nr 239, poz. 2019 ze zm.

niego zagrożenia szkodą lub wyrządzenia szkody spowodowanej działalnością inną niż stwarzającą ryzyko wystąpienia szkody, w przypadku, gdy dotyczy ona gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych. W takiej jednak sytuacji zasady ponoszenia odpowiedzialności są inne, uzależnione od winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

Podobnie jak w przypadku działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku, również dla określenia chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych ustawa odsyła do przepisów szczególnych, a konkretnie do ustawy o ochronie przyrody oraz wydanych do niej przepisów wykonawczych. Gatunki chronione to wszystkie gatunki określone rozporządzeniami wykonawczymi do ustawy o ochronie przyrody, które zawierają listy chronionych gatunków roślin, grzybów i zwierząt[19], a także gatunki ptaków wędrownych. W ustawie brak definicji gatunków ptaków wędrownych, brak ich również w ustawie o ochronie przyrody. W znacznej mierze pojęcie to wyjaśnia konwencja bońska z 23 czerwca 1979 r. o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt[20]. Co prawda, również ona nie zawiera tej definicji, jednakże definiuje „gatunek wędrowny" jako całą populację lub jakąkolwiek geograficznie odrębną część populacji dowolnego gatunku lub niższej grupy taksonomicznej dzikich zwierząt, którego znaczna liczba osobników w sposób cykliczny i możliwy do przewidzenia przekracza jedną lub kilka granic jurysdykcji państwowej[21]. Gatunki ptaków wędrownych to te spośród gatunków ptaków, które spełniają to kryterium. W. Radecki wskazuje, że gatunkami tymi są te wymienione wprost w konwencji bońskiej[22]. Wydaje się, że autor rozumie przez to gatunki ptaków wymienione w załącznikach I i II do konwencji. Załącznik I określa zagrożone gatunki wędrowne, natomiast załącznik II – gatunki wędrowne objęte porozumieniami. Taka interpretacja ma tą zaletę, że dostarcza zamkniętego katalogu ptaków wędrownych, posiada jednak także pewne wady. Konwencja nie ogranicza w żadnym ze swoich przepisów pojęcia „gatunku wędrownego" do tych wskazanych załącznikami, a brzmienie art. II ust. 2 wskazuje wyraźnie, że strony uznają potrzebę podjęcia działań

---

[19] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną, Dz. U. Nr 168, poz. 1764; rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących grzybów objętych ochroną, Dz. U. Nr 168, poz. 1765; rozporządzenie Ministra Środowiska z 24 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną, Dz. U. Nr 220, poz. 2237.

[20] Dz. U. 2003, Nr 2, poz. 12.

[21] Art. I ust. 1 lit. a) Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt.

[22] Zob. W. Radecki, op. cit., s. 72.

w celu uniknięcia zagrożenia jakiegokolwiek gatunku wędrownego. Dopiero kolejny ustęp tego artykułu dodaje, iż strony konwencji w szczególności podejmą starania dla zapewnienia bezzwłocznej ochrony gatunków wędrownych wymienionych w załączniku I oraz w celu zawarcia porozumień dotyczących ochrony i zarządzania gatunkami wędrownymi wymienionymi w załączniku II. Ponadto art. XII ust. 3 zastrzega, że postanowienia konwencji w żaden sposób nie wpływają na prawo stron do przyjęcia bardziej restrykcyjnych środków ochrony gatunków wędrownych wymienionych w załącznikach I i II lub do przyjęcia przez nie wewnętrznych środków ochrony gatunków niewymienionych w tych załącznikach. W tym świetle trudno utrzymywać, że jeżeli gatunek spełnia kryteria do uznania go za wędrowny, a nie jest wymieniony w załącznikach do konwencji bońskiej, oznacza to, iż nie jest objęty definicją gatunku chronionego z ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Problemy pojawiają się przy próbie precyzyjnego określenia pojęcia „chronionych siedlisk przyrodniczych". Ustawa wskazuje w art. 6 pkt 2, że przez chronione siedliska przyrodnicze rozumie się:

– siedliska przyrodnicze objęte jedną z form ochrony przyrody w rozumieniu przepisów ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub podlegających ochronie na postawie art. 33 ust. 2 tej ustawy (art. 6 pkt 2a),

– siedliska należące do typów siedlisk określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (art. 6 pkt 2b),

– siedliska oraz miejsca rozrodu gatunków chronionych (art. 6 pkt 2c),

– miejsca lęgu, pierzenia i zimowania ptaków wędrownych oraz miejsca ich zatrzymywania się wzdłuż tras wędrówek (art. 6 pkt 2d).

Zauważyć należy, że takie definiowanie „chronionych siedlisk przyrodniczych" budzi zarówno wątpliwości natury interpretacyjnej, jak również co do zgodności polskiej ustawy z dyrektywą 204/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

Zgodnie z brzmieniem wspomnianej dyrektywy, chronione siedliska przyrodnicze to siedliska gatunków wymienionych w art. 4 ust. 2 dyrektywy 79/409/EWG, a także w załączniku I do niej bądź w załączniku II do dyrektywy 92/43/EWG, oraz siedliska przyrodnicze wymienione w załączniku I do dyrektywy 92/43/EWG, prócz tego stanowiska rozrodcze lub lęgowiska gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy 92/43/EWG, a także – w przypadku gdy państwo członkowskie tak zdecyduje – siedliska niewymienione we wspomnianych załącznikach, które państwo

członkowskie wyznacza do celów równoważnych z tymi ustanowionymi we wspomnianych dwóch dyrektywach. Dyrektywa 79/409/EWG to tzw. dyrektywa ptasia[23], przy czym art. 4 ust. 2 tej dyrektywy odnosi się do gatunków ptaków wędrownych, a załącznik I zawiera listę gatunków ptaków, które muszą zostać objęte szczególną ochroną poprzez tworzenie obszarów specjalnej ochrony ptaków. Dyrektywa 92/43/EWG to tzw. dyrektywa siedliskowa[24], natomiast załączniki I, II i IV do tej dyrektyw to, odpowiednio: lista siedlisk, które muszą zostać objęte szczególną ochroną poprzez tworzenie specjalnych obszarów ochrony siedlisk; lista gatunków roślin oraz zwierząt innych niż ptaki, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony siedlisk ich występowania; lista gatunków roślin i zwierząt, poza ptakami, które wymagają ścisłej ochrony.

Pierwsza część polskiej definicji chronionych siedlisk przyrodniczych (art. 6 pkt 2a) wskazuje, że są to siedliska objęte jedną z form ochrony przyrody przewidzianą ustawą o ochronie przyrody oraz podlegające ochronie na podstawie art. 33 ust 2 tej ustawy. Polska ustawa o ochronie przyrody przewiduje następujący katalog form ochrony przyrody: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary „Natura 2000", na które składają się obszary specjalnej ochrony ptaków oraz specjalne obszary ochrony siedlisk, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologicznie, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów[25].

W tym miejscu nasuwa się szereg wątpliwości. Po pierwsze – nie wiadomo, jak interpretować należy fakt, że przez chronione siedliska przyrodnicze rozumie się również ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów. Można zastosować taką interpretację jak W. Radecki i pominąć ochronę gatunkową, uznając, iż chronione siedliska przyrodnicze to siedliska objęte pozostałymi formami ochrony przyrody poza ochroną gatunkową[26]. Rodzi to jednak pytanie, czy interpretacja taka nie jest nadto wyrozumiała dla braku precyzji ustawodawcy. Można bowiem zaprezentować i taką interpretację, zgodnie z którą siedliskami chronionymi będą siedliska tworzone przez gatunki chronione lub takie, w których gatunki te

---

[23] Dyrektywa Rady z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (79/409/EWG), Dz. Urz. EWG L 103 z 25 kwietnia 1979 r., s. 1-18 ze zm.

[24] Dyrektywa Rady z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (92/43/EWG), Dz. Urz. EWG L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7-52 ze zm.

[25] Art. 8 ustawy o ochronie przyrody.

[26] Zob. W. Radecki, op. cit., s. 71.

występują, co wydaje się w pewien sposób korespondować z przepisem art. 6 pkt 2c ustawy.

Druga wątpliwość dotyczy użycia zwrotu „objęte jedną z form". Wydaje się, że jedyna możliwość interpretacji to uznanie, że wszystkie siedliska przyrodnicze znajdujące się na terenach objętych jedną z wyżej wymienionych form ochrony przyrody stają się chronionymi siedliskami przyrodniczymi, ustawodawca nie daje bowiem jakichkolwiek wskazówek co do sposobu określenia, które spośród siedlisk znajdujących się na obszarze jednej z wymienionych ustawą form podlegają ochronie, a które nie. Warto przypomnieć, że – zgodnie z ustawą o ochronie przyrody – siedliskiem przyrodniczym jest obszar lądowy lub wodny, naturalny, półnaturalny lub antropogeniczny, wyodrębniony w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne[27]. Wprowadzona ustawą regulacja ma sens na terenach objętych ochroną ścisłą w parkach narodowych lub rezerwatach, gdzie dąży się do wyeliminowania oddziaływań człowieka na stan środowiska, zasadność objęcia wszystkich siedlisk ochroną na terenach pozostałych form ochrony przyrody może budzić wątpliwości. Dla przykładu wskazać można, że antropogeniczne przydrożne siedliska azotolubnych bylin na terenie parku krajobrazowego objęte są również definicją „chronionych siedlisk przyrodniczych", a z dużą pewnością założyć można, iż nie taka była intencja zarówno normodawcy krajowego, jak i wspólnotowego.

Uzupełnieniem tej regulacji jest wskazanie, poprzez odwołanie do art. 33 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, iż ochronie podlegają również siedliska na terenach objętych projektowanymi obszarami „Natura 2000", nawet w przypadku gdy obszary te nie są jeszcze wyznaczone, ale znajdują się już na liście sporządzonej przez Ministra Środowiska, do czasu zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia tych obszarów jako obszarów „Natura 2000" przez Komisję Europejską.

O ile pierwsza część definicji „chronionych siedlisk przyrodniczych" jest niejasna, to jej druga część (art. 6 pkt 2b) jest zupełnie niezrozumiała. Wskazuje ona, że chronione siedliska przyrodnicze to także siedliska należące do typów siedlisk określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Problem polega na tym, że wskazany przepis ma charakter kompetencyjny, wskazujący, iż Minister Środowiska w drodze rozporządzenia wyznacza obszar „Natura 2000", zmienia jego granice lub likwiduje go, kierując się przy tym rzeczywistym stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt. Przepis ten nie

[27] Art. 5 pkt 17 ustawy o ochronie przyrody.

daje natomiast żadnych kompetencji dla określenia typów siedlisk. W. Radecki prezentuje interpretację, zgodnie z którą siedliskami tymi byłyby obszary specjalnej ochrony ptaków utworzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków „Natura 2000" oraz w przyszłości – po zatwierdzeniu ich przez Komisję Europejską – specjalne obszary ochrony siedlisk, czyli inaczej obszary „Natura 2000"[28]. Taka interpretacja wydaje się jednak zupełnie nieuprawniona, czym innym są bowiem typy siedlisk przyrodniczych, o których ani w art. 28 ust. 1 ustawy, ani w wydanym na jego podstawie rozporządzeniu nie ma ani słowa, a czym innym konkretne obszary „Natura 2000". Ponadto taka interpretacja prowadziłaby do częściowego powtórzenia pierwszej części definicji, która obejmuje siedliska na terenach obszarów „Natura 2000" pojęciem chronionych siedlisk przyrodniczych. Warto także zauważyć, że ustawa o ochronie przyrody tylko w jednym miejscu mówi o typach siedlisk. Jest to art. 26, który nakłada na Ministra Środowiska obowiązek określenia w drodze rozporządzenia typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, ze wskazaniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, wymagających ochrony w formie wyznaczenia obszarów „Natura 2000". Przyjęcie założenia, że ustawodawca miał na myśli art. 26, a nie 28 ustawy o ochronie przyrody jest jedynym, który pozwala zrozumieć treść tej części definicji „chronionych siedlisk przyrodniczych". Taka interpretacja korelowałaby też z obowiązkami nałożonymi dyrektywą 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko naturalne w kontekście zapobiegania i zaradzania wyrządzonym szkodom. Niemniej jednak na tak daleko posunięte odkrywanie woli racjonalnego ustawodawcy nie może być miejsca w systemie prawa, a tego typu „potworki" legislacyjne powinny zostać jak najszybciej skorygowane.

Trzecia część definicji chronionych siedlisk przyrodniczych wskazuje na siedliska oraz miejsca rozrodu gatunków chronionych. Odwołując się ponownie do ustawy o ochronie przyrody, wskazać należy, że – zgodnie z zawartą w niej definicją – siedlisko roślin, siedlisko zwierząt lub siedlisko grzybów to obszar występowania roślin, zwierząt lub grzybów w ciągu całego życia lub w dowolnym stadium ich rozwoju.

Najprostsza interpretacja nakazywałaby uznać, że chronione siedlisko przyrodnicze to obszar występowania tych gatunków roślin, grzybów lub zwierząt, które zostały objęte ochroną gatunkową; taka interpretacja pozostawałaby także w zgodzie z dyrektywą 2004/35/WE. W literaturze spo-

[28] W. Radecki, op. cit., s. 72.

tyka się jednak odmienną interpretację, zgodnie z którą w myśl tej części definicji pojęciem „chronionych siedlisk przyrodniczych" objęte są tylko strefy ochrony ostoi oraz stanowisk roślin objętych ochroną gatunkową oraz strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt objętych ochroną gatunkową ustalane decyzją wojewody na podstawie przepisu art. 60 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody[29]. Taką interpretację tej części definicji należy jednak odrzucić, brak bowiem gdziekolwiek w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie jakichkolwiek przesłanek, które wskazywałyby na konieczności odwołania się do przepisu art. 60 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, a tym samym uzależniałyby posiadanie przymiotu chronionego siedliska przyrodniczego od decyzji wojewody.

Czwarta część definicji „chronionych siedlisk przyrodniczych" obejmuje tym pojęciem miejsca lęgu, pierzenia się i zimowania ptaków wędrownych oraz miejsca ich zatrzymywania się wzdłuż tras wędrówek. Uwagi o pojęciu gatunków ptaków wędrownych zamieszono już wyżej.

W konsekwencji ustawodawca dostarczył nam bardzo rozbudowaną definicję chronionych siedlisk przyrodniczych, która jest w części niezrozumiała, w części na tyle nieprecyzyjna, że pozwala na różnorodne interpretacje, a w części niezgodna z dyrektywą 2004/34/WE (np. nie zostały objęte polską definicją siedliska przyrodnicze wymienione w załączniku I do dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory). Skonstruowanie podstawowej definicji w celu określenia zakresu zastosowania omawianej ustawy na tak niskim poziomie legislacyjnym rodzi obawy co do możliwości stosowania jej w praktyce, a w konsekwencji może wywołać zarzut niewłaściwej implementacji prawodawstwa wspólnotowego do porządku krajowego.

Powyższe rozważania dotyczące zakresu, w jakim szkody wyrządzone w środowisku podlegają zasadom odpowiedzialności określonym ustawą o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, nie pozostają bez praktycznego znaczenia dla prowadzenia działalności rolniczej. Wskazać bowiem należy, że zwłaszcza w przypadku szkód spowodowanych działalnością inną niż stwarzającą ryzyko wystąpienia szkody w środowisku, jeżeli szkody dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych, ryzyko ich wyrządzenia w toku prowadzenia działalności rolniczej jest wysokie. Zanim będzie można pokusić się o podanie konkretnych przykładów, konieczne jest jeszcze omówienie pojęcia samej szkody.

---

[29] Ibidem.

Szkodą w środowisku, w myśl komentowanej ustawy, jest negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniona w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska[30]. Ustawa odnosi pojęcie szkody do zmian nie we wszystkich elementach środowiska, lecz tylko do gatunków chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, jeśli zmiana ta będzie miała znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk, do wód, jeśli zmiana ta ma znaczący negatywny wpływ na ich stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy, oraz w odniesieniu do powierzchni zmieni, przez co ustawa rozumie zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym zwłaszcza mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

Dodatkowo ustawa przewiduje przesłankę wyłączającą odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska w przypadku, gdy szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych jest wynikiem uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia[31] lub zgodnie z zezwoleniem na realizację planu lub przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000[32].

Jak już wspomniano, komentowana ustawa nie tworzy reżimu odpowiedzialności tylko za szkodę powstałą w środowisku, ale także za spowodowanie bezpośredniego zagrożenia szkodą. To ostatnie pojęcie definiowane jest na gruncie ustawy jako wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości[33].

Dla przypisania odpowiedzialności za szkodę w środowisku podmiotowi korzystającemu ze środowiska każdorazowo jest konieczne wykazanie związku przyczynowego pomiędzy powstałą szkodą a jego działalnością, przy założeniu, że jest to jeden z rodzajów działalności określonych ustawą. W przypadku działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku

---

[30] Art. 6 pkt 11 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

[31] Stosowna regulacja znajduje się w tytule I, dziale VI, rozdziale 2 „Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć" ustawy Prawo ochrony środowiska.

[32] Stosowna regulacja znajduje się w art. 34 ustawy o ochronie przyrody.

[33] Art. 6 pkt 1 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

jest to warunek konieczny, a jednocześnie wystarczający dla pociągnięcia podmiotu do odpowiedzialności przewidzianej w ustawie. Jednakże w odniesieniu do szkody lub zagrożenia szkodą spowodowanych działalnością inną niż stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, jeżeli dotyczą one gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych, dla uruchomienia mechanizmów odpowiedzialności przewidzianych ustawą konieczne jest wykazanie winy korzystającego ze środowiska. W literaturze przeważa pogląd, że pojęcie winy w komentowanej ustawie należy interpretować według zasad przyjętych w prawie cywilnym, czyli że obejmowałoby ono zarówno winę umyślną, jak i nieumyślną[34].

Podkreślić należy, że skonstruowane na potrzeby ustawy pojęcie szkody w środowisku jest na tyle nieostre, iż jego praktyczne stosowanie może być w znacznym stopniu utrudnione. Stwierdzenie wystąpienia szkody wymaga najpierw ustalenia stanu początkowego. Przez „stan początkowy" ustawa rozumie stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku, oszacowane na podstawie dostępnych informacji. Ustawa nie zawiera jednak przesłanek pozwalających określić ani procedury „szacowania" stanu i funkcji środowiska, ani zakresu pozyskiwania dostępnych informacji. Ustawodawca, mając świadomość niedookreśloności tego pojęcia, nałożył poprzez przepis art. 10 ustawy na Ministra Środowiska obowiązek określenia w drodze rozporządzenia kryteriów oceny, czy w danym przypadku wystąpiła szkoda w środowisku. Niestety, jak do tej pory, minister nałożonego obowiązku nie wypełnił. Wydaje się, że brak rzeczonego rozporządzenia uniemożliwia w praktyce stosowanie przepisów ustawy, co z kolei prowadzi do naruszenia prawa unijnego. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za stan środowiska naturalnego w kontekście zapobiegania i zaradzania szkodom wskazuje bowiem wyraźnie, że państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia w życie do 30 kwietnia 2007 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy.

Jak wynika z zamieszczonych rozważań, ocena wpływu ustawy na zakres ponoszenia odpowiedzialności za szkody spowodowane w środowisku działalnością rolniczą jest wysoce utrudniona. Wynika to przede wszystkim z jakości zastosowanej techniki legislacyjnej. Podstawowe dla określenia zakresu zastosowania przepisów ustawy pojęcia są mało precyzyjne, nieostre, pozwalają na szeroki wachlarz różnych interpretacji, a nie-

[34] Zob. E. Czech, op. cit., s. 64; W. Radecki, op. cit., s. 72.

rzadko są niezrozumiałe i pozostają w sprzeczności z prawem wspólnotowym. Niemniej jednak wydaje się, że ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie przyczynia się do poszerzenia zakresu odpowiedzialności za szkody wyrządzone działalnością rolniczą, zwłaszcza w zakresie szkód dotyczących gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych.

Przykładowo, zakresem regulacji objęte zostały działania, które mogą być podejmowane na obszarach „Natura 2000" i które mogą negatywnie oddziaływać na siedliska przyrodnicze lub gatunki, dla których obszar „Natura 2000" został utworzony, ale ze względu na konstrukcje przepisów o decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie wymagają uzyskania tego typu zezwoleń. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku zamiany sposobu wykorzystania gruntu rolnego, np. zamiany łąki lub pastwiska na grunt orny[35]. Realna jest więc sytuacja, w której obszar „Natura 2000" utworzony zostanie ze względu na występowanie siedliska przyrodniczego lub gatunku rośliny, a zmiana sposobu wykorzystania gruntu rolnego z łąki czy pastwiska na grunt orny doprowadzi nie tylko do pogorszenia stanu siedliska przyrodniczego lub siedliska gatunku, lecz do jego całkowitej destrukcji. Wprowadzona komentowaną ustawą regulacja pozwala nie tylko na pociągnięcie do odpowiedzialności za tego typu szkodę, ale także na zastosowanie środków prewencyjnych już w przypadku zagrożenia spowodowania szkody w środowisku. Co również istotne, ustawa wyposaża w kompetencje do zainicjowania postępowania związanego z odpowiedzialności za szkodę w środowisku nie tylko organy administracji publicznej i organizacje ekologiczne, lecz każdego[36]. Wprawdzie odpowiedzialność w powyżej wskazanym przykładzie uzależniona jest od wykazania winy, jednak ta obejmuje także winę nieumyślną. Wydaje się, że w sytuacji utworzenia obszaru „Natura 2000" trudno będzie wykazać, iż pomimo dołożenia należytej staranności, doszło od zmiany sposobu wykorzystania gruntu rolnego skutkującego szkodą w chronionych siedliskach przyrodniczych bez winy podmiotu korzystającego ze środowiska.

Uwagi zamieszczone w artykule należy traktować jako ocenę wstępną. Ze względu na krótki czas obowiązywania ustawy oraz brak aktów wykonawczych należy wstrzymać się z pełną oceną wprowadzonych ustawą

---

[35] Szerzej na ten temat zob. P. Otawski, *Wybrane zagadnienia prowadzenia działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000" – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 93 i n.

[36] Art. 24 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

regulacji. Jednak już pobieżna analiza wprowadzonych uregulowań pozwala na wysunięcie zastrzeżeń co do zgodności ustawy z prawodawstwem wspólnotowym oraz krytykę zastosowanej techniki legislacyjnej.

## OBJECTIVE AND SUBJECTIVE SCOPE OF LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE RESULTING FROM AGRICULTURAL ACTIVITY

Summary

The paper is an attempt to identify the objective and subjective scope of regulations related to liability for environmental damage caused by agricultural activity as implemented by the Act on prevention and repair of environmental damage of 13 April 2007. It also focuses on the assessment and evaluation of the impact that those regulations have on how such damages are compensated. Under Polish Constitution each person is responsible for the worsening of the environment which that person has caused. However, implementation of this principle in different areas varies, and so does its effectiveness. Agricultural activity has for long avoided liability for its adverse impact on the environment. Provisions of the recent Act are not only in line with the constitutional principle but are also an expression of the implementation of Community law in a Polish act. Consequently, the compliance of those provisions with the Community legislation is analysed.

Generally speaking, the analysis of the objective and subjective scope of the regulations implemented in the Act confirms that those regulations have significantly widened the scope of liability for environmental damage caused by agricultural activity. At the same time, poor legislative techniques and absence of secondary executive acts render a complex assessment of the recent provisions impossible, which consequently produces doubts whether the regulations currently binding fully comply with the Community legislation.

## AMBITO SOGGETTIVO E OGGETTIVO DELLA RESPONSABILITÀ PER IL DANNO AMBIENTALE IN SEGUITO ALLO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA

Riassunto

L'articolo costituisce un tentativo di determinare l'ambito soggettivo e oggettivo degli ordinamenti, relativi alla responsabilità per danni all'ambiente dovuti all'attività agricola, introdotti tramite la legge del 13 aprile 2007 sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale. L'articolo contiene anche un giudizio preliminare sull'influenza di questi ordinamenti sui principi nel campo dell'assunzione della responsabilità per danni all'ambiente dovuti all'attività agricola.

Conformemente al principio costituzionale, ognuno assume la responsabilità per il causato peggioramento ambientale. Questo principio però viene introdotto con diversa efficacia in

vari aspetti della vita, e fino ad adesso l'agricoltura ha in gran parte cercato di evitare la responsabilità finanziaria per l'influsso negativo sull'ambiente. Le norme, introdotte con la legge in questione, non solo costituiscono un'applicazione del principio costituzionale, ma anche un'espressione dell'implementazione del diritto comunitario. Perciò la concordanza con la legislazione comunitaria è un importante punto delle considerazioni.

In linea di massima, bisogna ammettere che l'esame stesso sia dell'ambito soggettivo che dell'ambito oggettivo dei suddetti ordinamenti, permette di concludere che essi contribuiscono all'estensione della responsabilità di chi svolge un'attività agricola, per danno ambientale dovuto. Bisogna sottolineare però il basso livello della tecnica legislativa adattata e la mancanza degli atti esecutivi nella legge che impediscono di esprimere un giudizio complessivo dei suddetti ordinamenti, e che inoltre destano obiezioni riguardo alla concordanza dell'attuale ordine giuridico con la legislazione comunitaria.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

KAROLINA RÓSZCZKA

# Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej

**1**. Rolnictwo jest działem gospodarki bardzo ściśle związanym ze środowiskiem, samo korzysta z jego zasobów, jednocześnie na nie oddziałując. Wpływ ten może być pozytywny, służyć ulepszaniu środowiska, ale również może mieć charakter negatywny, prowadzić do jego degradacji czy dewastacji[1]. Stwierdzenia te można odnieść również do relacji między rolnictwem a wykorzystaniem wód. Woda jest niezbędna w procesie rozwoju organizmów żywych, roślinnych i zwierzęcych. Rolnictwo czerpie z zasobów wód powierzchniowych i gruntowych, a jednocześnie na te zasoby oddziaływa przez ich chemizację czy odprowadzanie nieczystości. Może też ulepszać gospodarowanie wodami poprzez zachowanie oczek wodnych czy właściwie prowadzone nawadnianie pól.

Prawne problemy ochrony wód w procesie produkcji rolnej nie były dotychczas przedmiotem szerszego opracowania, aczkolwiek na wiele kwestii zwrócono już uwagę – zarówno w literaturze polskiej[2], jak i zagranicznej (zwłaszcza włoskiej). Z doktryny obcej można przytoczyć opracowania dotyczące ochrony środowiska w rolnictwie[3], dotyczące w głów-

---

[1] Zob. A. Carozza, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, „Rivista di Diritto Agrario" 1994, z. 2, s. 151 i n.; W. Winkler, *L'impact du droit de l'environnement sur le droit agraire en Allemagne*, „Rivista di Diritto Agrario" 1994, z. 2, s. 173 i n.; A. Pankau, *Rolnictwo a środowisko. Ekologizacja prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, Piła 2006, nr 1, s. 36 i n.

[2] Zob. W. Radecki, *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie,* Zielona Góra 1996; P. Ilnicki, *Polskie rolnictwo a ochrona środowiska*, Poznań 2004; A. Liro, *Ochrona środowiska w rolnictwie*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000; R. Bieszczad, J. Sobota, *Zagrożenia, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczo-rolniczego*, Wrocław 1993; M. Błażejczyk, *Ochrona prawna gruntów rolnych,* Warszawa 1967.

[3] W. Winkler, op. cit., s. 173 i n.; R. Rossi, *Diritto della produzione agricola e la tutela dei beni ambientali*, „Rivista di Diritto Agrario" 1990, z. 2, s. 89 i n.

nej mierze zagadnień związanych z zanieczyszczaniem wód w procesie produkcji rolnej[4]. Do tej pory rozważania skierowane były przede wszystkim na relację rolnictwo–środowisko, natomiast gdy chodzi o ochronę jednego z zasobów środowiska, dominowała tematyka ochrony gruntów rolnych[5].

W ramach ogólnej problematyki ochrony środowiska w rolnictwie wyraźnie zaznacza się również kwestia ochrony wód. Woda jest jednym z jego elementów[6], w związku z tym problematyka będąca przedmiotem rozważań jest uregulowana w aktach prawnych, które nie tylko bezpośrednio stanowią o ochronie wód, ale również odnoszą się do ochrony środowiska w ogólności. Z aktów prawa wspólnotowego należy wymienić w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 z 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. ramowa dyrektywa wodna)[7] oraz dyrektywę Rady EWG nr 1991/676 z 12 grudnia 1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego[8]. Jeśli chodzi o prawo krajowe, przepisy dotyczące ochrony wód w procesie produkcji rolnej rozproszone są w różnych aktach prawnych. W szczególności należy wskazać ustawę z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[9] i ustawę z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (POŚ)[10].

Problematyka poruszana w artykule jest niezwykle interesująca zarówno z praktycznego, jak i prawnego punktu widzenia. Po pierwsze – chodzi o identyfikację zagrożeń wód w związku z działalnością rolniczą. Rolnictwo w Polsce rozwija się w szybkim tempie, a wiążąca się z tym

---

[4] L. O. Atzori, *L'inquinamento idrico. Aspetti tecnico-scientifici, igienico-sanitari, economico-sociali, ecologico-ambientali e normativi,* Napoli 2002; E. Sirsi, *La disciplina delle acque in agricoltura,* „Rivista di Diritto Agrario" 1989, z. 2, s. 376 i n.; E. Rook Basile, A. Germanò, *Acqua, agricoltura, ambiente,* Milano 2002.

[5] Zob. np. W. Radecki, op. cit., s. 39 i n.; M. Błażejczyk, B. Kozłowska *Ochrona środowiska w polskim prawie rolnym*, „Prawo Rolne" 1999, nr 2, s. 5 i n.; M. Błażejczyk, *Rolnictwo i jego środowisko w prawie rolnym*, „Prawo Rolne" 1997, nr 4, s. 22 i n.; G. Galloni, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, „Rivista di Diritto Agrario" 2000, z. 3, s. 381 i n.

[6] Według art. 3 pkt 39 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, (tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 129, poz. 902 ze zm.), środowisko stanowi „[...] ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat".

[7] Dz. Urz. L 327 z 22 grudnia 2000 r.

[8] Dz. Urz. L 375 z 31 grudnia 1991 r.

[9] Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 239, poz. 2019 ze zm.

[10] Krajowe akty prawne zostały omówione szerzej w punkcie 5.

intensyfikacja produkcji, modernizacja gospodarstw rolnych, upowszechnianie stosowania nawozów i środków uprawy roślin zwiększają zagrożenie zanieczyszczeniem wód. Oprócz tego względy polityki rolnej państwa i ochrony środowiska skłaniają do refleksji, czy należy realizować strategię wzrostu produkcji rolnej, stosując coraz bardziej zaawansowane technologie produkcji, czy też postawić na ochronę środowiska i eliminować metody zagrażające jego stanowi.

Jeśli chodzi o aspekt prawny, należy zauważyć, że istnieją różne instrumenty służące ochronie wód w procesie produkcji rolnej, a rozbudowane, mało stabilne, a zarazem rozproszone ustawodawstwo wzmaga potrzebę ich uporządkowania. Uchwycenie specyfiki polskich i wspólnotowych rozwiązań prawnych w tej mierze stanowić może podstawę oceny ich skuteczności. Wychodząc z założenia, że rolnictwo jest istotnym konsumentem wody, której zasoby nie są nieograniczone, niezbędne jest istnienie regulacji prawnej zapewniającej racjonalne gospodarowanie tym elementem środowiska. Jest to konieczne także z punktu widzenia zgodności prawa wewnętrznego z wymaganiami unijnymi. Pożądane jest wprowadzenie do porządku prawnego takich instrumentów, które umożliwiałyby prowadzenie działalności rolniczej z zastosowaniem nowoczesnych technologii, nastawionych jednocześnie na zachowanie dobrej jakości wód.

Celem niniejszego opracowania jest próba zewidencjonowania i uporządkowania problemów związanych z prawną ochroną wód w procesie produkcji rolnej. W zamyśle autorki artykuł ma charakter wyjściowy, ułatwiający prowadzenie dalszych badań. Punktem wyjścia rozważań jest charakterystyka zagrożeń wynikających z działalności rolniczej i ich wpływ na stan wód z punktu widzenia ekonomicznego, rolniczego i przyrodniczego. Następnie omówione zostaną wybrane uregulowania wspólnotowe, a na tym tle – uregulowania krajowe (w tym także polskie).

**2.** Wpływ rolnictwa na środowisko, a więc również na stan wód, może być zarówno pozytywny, jak i negatywny[11]. Rolnictwo kształtuje środowisko, może być niezbędne do zachowania jego walorów[12], ale równo-

---

[11] Zob. np. W. Radecki, op. cit., s. 9; A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario*, Torino 2006, s. 425; A. Germanò, *L'agricoltura ed il principio „chi inquina paga",* „Rivista di Diritto Agrario" 2006, z. 3, s. 271.

[12] O związkach między rolnictwem a środowiskiem zob. np. A. Germanò, E. Rook Basile, op. cit., s. 414 i n.; P. Otawski, *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach »Natura 2000« – aspekty prawne,* „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 93; S. Nawrocki, *Rolnictwo a ochrona środowiska,* w: *Rolnictwo polskie i ochrona jakości wody*, red. B. Sapek, „Zeszyty edukacyjne" 1996, nr 1, s. 35 i n.

cześnie może stać się zagrożeniem i elementem przyczyniającym się do jego degradacji[13]. Bez wątpienia niewłaściwie prowadzona działalność rolnicza stanowi zagrożenie dla czystości wód. Problem ten obejmuje kwestie związane ze sposobem użytkowania ziemi, nawożeniem, stosowaniem środków ochrony roślin, udziałem rolnictwa w eutrofizacji wód powierzchniowych i podziemnych, oceną wpływu zabiegów melioracyjnych na produkcję rolną i gospodarką dorzeczy. Z tą problematyką wiąże się też kwestia zanieczyszczeń spływających do rzek i jezior z pól uprawnych, gnojówki, gnojowicy, wysypisk odpadów na terenach wiejskich, które często nie odpowiadają standardom bezpieczeństwa ich składowania.

Podstawowym zagrożeniem dla środowiska wodnego wynikającym z działalności rolniczej jest intensyfikacja produkcji rolniczej[14] i związana z nią modernizacja gospodarstw rolnych. Zjawisko to wiąże się z upowszechnieniem stosowania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin, powodujących m.in. zanieczyszczenie wód[15]. Jednak w ostatnich latach stosowanie pestycydów w rolnictwie jest coraz bardziej podporządkowane ochronie środowiska. Dotyczy to zarówno nowych środków chemicznych (bezpiecznych dla środowiska), jak i upowszechniania się niechemicznych metod ochrony. Poprzez odpowiedni dobór tych środków oraz technologii ich stosowania można w zasadniczy sposób wpłynąć na poprawę środowiska naturalnego, a tym samym na stan czystości wód. Ich skażenie zależy od rodzaju stosowanych środków, wielkości dawek i częstotliwości zabiegów oraz od właściwości fizycznych i chemicznych gleby. Zakazuje się więc używania pestycydów w strefie ochrony bezpośredniej ujęć wód, a ogranicza się w strefie ochrony pośredniej[16].

Stosowanie coraz większych dawek nawozów mineralnych przyspiesza proces eutrofizacji wód[17]. Eutrofizacja, czyli przeżyźnienie wód powierzchniowych, stanowi podstawowe zagrożenie dla ekosystemów wod-

---

[13] Zob. np. L. Costato, *Rapporti tra diritto agrario e ambientale*, „Rivista di Diritto Agrario" 1987, z. 3, s. 146 i n.; B. Kwiatkowska-Szygulska, *Zagrożenia środowiska spowodowane działalnością rolniczą w świetle badań i kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska*, w: *Wpływ rolnictwa na środowisko. Materiały konferencyjne*, Wrocław 2004, s. 11 i n.

[14] Zob. np. M. Śmiechowska, *Intensywne rolnictwo i jego następstwa,* w: *Wpływ rolnictwa...*, s. 95 i n.

[15] Zob. np. A. Sapek, *Udział rolnictwa w zanieczyszczaniu wody składnikami nawozowymi,* w: *Rolnictwo polskie...*, s. 9 i n.; idem, *Środki ochrony roślin w Polsce – obrót i stosowanie zgodnie z zasadami dobrej praktyki ochrony roślin,* w: *Rolnictwo polskie i ochrona jakości wody – monografie*, red. A. Sapek, „Zeszyty edukacyjne" 2003, nr 9, s. 9 i n.

[16] Szerzej zob. P. Ilnicki, op. cit., s. 254.

[17] Ibidem, s. 316 i n.

nych, a wynika przede wszystkim ze zwiększenia zawartości w wodzie związków azotu i fosforu. Przeciwdziałanie procesowi eutrofizacji wód polega m.in. na budowie oczyszczalni ścieków oraz wprowadzaniu zasad dobrej praktyki rolniczej. Pamiętać należy o tym, że wiele środków chemicznych z gleby przenika do wód podziemnych. Ponadto wodę mogą skazić chemiczne zabiegi stosowane bezpośrednio w środowisku wodnym, w celu zwalczania owadów bądź niszczenia chwastów[18].

Innym zagrożeniem czystości wód są wadliwe systemy wodno-melioracyjne, które powodują, że odpływy z pól uprawnych trafiają bezpośrednio do cieków wodnych, a nie są gromadzone w odpowiednich stawach lub innych zbiornikach, skąd powinny wracać z powrotem na pola podczas nawodnień. W ten sposób obieg wody i składników mineralnych byłby zamknięty[19].

Kolejnym zagrożeniem ze strony działalności rolniczej jest hodowla zwierząt i związane z nią zanieczyszczenia mikrobiologiczne, które mają negatywny wpływ na stan wód. Ten problem wiąże się z kolei ze sposobem wykorzystywania gnojówki, gnojowicy i obornika[20]. Również gospodarstwa rybne mogą przyczyniać się do zanieczyszczenia wód, a podstawowe zagrożenie dla środowiska wiąże się w ich przypadku z dostarczanymi rybom paszami[21].

**3.** Charakteryzując regulacje wspólnotowe, należy zauważyć, że ich treść jest dość zróżnicowana, a przedmiot postanowień „wodnych" również nie jest identyczny. Niektóre z nich odnoszą się do wód w sposób wyraźny, inne tylko pośrednio. Do podstawowych aktów prawnych regulujących problematykę ochrony wód w procesie produkcji rolnej należy zaliczyć tzw.ramową dyrektywę wodną, a także dyrektywy dotyczące emisji ze źródeł punktowych[22]

---

[18] P Ilnicki, op. cit., s. 233 i n.; M. Hurej, J. Twardowski, *Środki ochrony roślin w rolnictwie a świat owadów*, w: *Wpływ rolnictwa*..., s. 89 i n.

[19] Por. P. Ilnicki, op. cit., s. 356 i n.; Cz. Somorowski, *Melioracje a ochrona środowiska,* „Aura" 1976, nr 2, s. 17 i n.; Cz. Dudek, *Melioracje a środowisko,* „Aura" 1980, nr 11, s. 23 i n.

[20] Zob. np. J. Pawlik-Dobrowolski, *Gnojowica – produkt uciążliwy czy użyteczny,* „Aura" 1978, nr 4, s. 35 i n.; L. Ryszkowski, *Środowiskowe, ekonomiczne i społeczne skutki przemysłowego tuczu trzody chlewnej*, Poznań 2004, P. Ilnicki, op. cit., s. 280 i n.;.

[21] Zob. P. Ilnicki, op. cit., s. 302 i n.

[22] Np. dyrektywa Rady 1976/464/EWG z 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty, Dz. Urz. L 129 z 18 maja 1976 r.; dyrektywa Rady 1980/68/EWG z 17 grudnia 1980 r. w sprawie ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne, Dz. Urz. L 20 z 26 stycznia 1980 r.

i rozproszonych[23]. Warto także dodać, że obowiązujące przepisy w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich są związane z problematyką ochrony wód w procesie produkcji rolnej[24]. Przedmiotem szerszych rozważań będą trzy z wymienionych wspólnotowych aktów prawnych.

Na uwagę zasługuje wspomniana już „ramowa dyrektywa" wodna, ustanawiająca fundamenty wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. W żadnym z dotychczasowych unijnych aktów prawnych zagadnienie ochrony zasobów wodnych nie zostało ujęte tak kompleksowo. Można wskazać trzy cele dyrektywy. Pierwszym jest ochrona wszystkich wód, powierzchniowych oraz podziemnych, w aspekcie całościowym, a więc dotyczy również ich ochrony przed zanieczyszczeniem powodowanym przez szeroko rozumiane rolnictwo. Cel drugi obejmuje zagadnienia dotyczące regulacji emisji i standardów jakościowych wody, natomiast trzeci – stopniowe eliminowanie substancji szczególnie niebezpiecznych (w tym związanych także z działalnością rolniczą).

W preambule „ramowej dyrektywy wodnej" zaznaczone zostało, że niezbędne jest prowadzenie wszelkiego rodzaju działań mających na celu poprawę jakości wód. Istnieje zapotrzebowanie na prawodawstwo wspólnotowe obejmujące jakość ekologiczną. Rada UE w swoich rezolucjach wielokrotnie zwracała się do Komisji o przedłożenie propozycji dotyczących poprawy stanu wspólnotowych wód powierzchniowych. Dotyczyło to m.in. takich metod prowadzenia działalności rolniczej, które w jak najmniejszym stopniu wpływałyby na poziom zanieczyszczenia.

Nawiązując do art. 174 Traktatu[25], „ramowa dyrektywa wodna" stanowi, że wspólnotowa polityka dotycząca środowiska ma przyczyniać się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska poprzez rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych. Działania te powinny być oparte na zasadzie ostrożności.

Dyrektywa stanowi, że zapewnienie dobrego stanu wód wymaga wczesnych działań, w szczególności niezbędny jest ich monitoring, a także stabilne i długoterminowe planowanie działań ochronnych. W zakresie działań zapobiegawczych i kontroli wód przed zanieczyszczeniem wspólnotowa polityka wodna powinna być oparta na podejściu łączonym, tj. kontroli

---

[23] Np. dyrektywa Rady 1991/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego.

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

[25] Traktat rzymski z 25 marca 1957 r. o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (dalej: TWE).

zanieczyszczeń u źródła poprzez ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz środowiskowych norm jakości.

Istnieją dwa podstawowe instrumenty ochrony wód przed azotanami pochodzącymi z działalności rolniczej przewidziane przez dyrektywę nr 1991/676/EWG. Pierwszym z nich jest zidentyfikowanie przez państwa członkowskie wód zanieczyszczonych albo zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami ponad przewidziane normy. Niezbędne jest wyznaczenie tzw. stref zagrożenia, czyli obszarów, z których azotany spływają do wód. Jako strefy zagrożenia powinny być wyznaczone te tereny, które spełniają kryteria zawarte w dyrektywie. Dotyczą one zanieczyszczeń rolniczych albo takich, do których znacząco się przyczyniają. Jednak państwa członkowskie mają swobodę w określeniu, kiedy mają do czynienia z przyczynianiem się „znaczącym". ETS potwierdził to w jednym ze swoich wyroków[26]. Drugim instrumentem, służącym ochronie wód przed azotanami pochodzącymi z działalności rolniczej, jest opracowanie kodeksu zasad dobrej praktyki rolniczej i upowszechnianie jego założeń pośród rolników poprzez prowadzenie seminariów i szkoleń. W kodeksie tym uregulowana została m.in. problematyka dotycząca rolniczego wykorzystywania nawozów i ich wpływu na stan wód[27].

Z kolei rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowi, że wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się m.in. do poprawy stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich. To wsparcie powinno odgrywać znaczącą rolę w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz zachęcać rolników i inne osoby gospodarujące gruntami do wprowadzania lub dalszego stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, krajobrazu i jego właściwości, zasobów naturalnych, gleby i różnorodności genetycznej. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci", płatności powinny pokrywać jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza właściwe normy obowiązkowe[28]. Wsparcie powinno sprzyjać wdrożeniu szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego. Do kluczowych kwestii, którymi należy się zająć, zalicza się m.in. ochronę wód poprzez zrównoważone stosowanie pestycydów.

---

[26] Zob. wyrok ETS w sprawie nr C-293/97.

[27] Zob. np. I. Duer, M. Fotyma, *Polski kodeks dobrej praktyki rolniczej*, Puławy 1999, s. 18 i n.; P. Ilnicki, op. cit., s. 438 i n.

[28] Por. A. Germanò, *L'agricolura...,* s. 274.

Można sprecyzować cztery spostrzeżenia dotyczące priorytetów ustawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska, a co za tym idzie – ochrony wód. Po pierwsze – Wspólnota zwraca uwagę na poprawę zarówno jakości, jak i ilości zasobów naturalnych[29]. Po drugie – podkreśla, że wykonanie założeń dotyczących ochrony wód zależy od ścisłej współpracy na poziomie wspólnotowym i lokalnym oraz zaangażowania społeczeństwa w realizację celów. Po trzecie – Wspólnota wspiera finansowo rolników w zamian za przestrzeganie standardów ochrony środowiska (w tym wód) i zasad dobrej praktyki rolniczej w prowadzonej działalności[30]. Po czwarte – polityka wodna Wspólnoty wymaga spójnych i efektywnych ram legislacyjnych, co potwierdza art. 6 TWE, według którego wymogi ochrony środowiska, a w szczególności wspieranie zrównoważonego rozwoju, muszą być uwzględniane przy ustalaniu i realizacji polityki każdego państwa członkowskiego.

**4**. Jeśli chodzi o regulacje zagraniczne, na uwagę zasługują rozwiązania przyjęte we włoskim kodeksie środowiskowym[31]. Dotyczą one różnych aspektów ochrony środowiska i jego zasobów. Sporo miejsca kodeks poświęca ochronie i zarządzaniu wodami w kontekście działalności rolnej – wymienia związane z nią najpoważniejsze źródła zanieczyszczeń, wskazuje sposoby zapobiegania nowym i walki z już istniejącymi.

---

[29] Zob. art. 174 TWE, w którym nacisk położono na osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawę jego jakości.

[30] Zob. np. rozporządzenie Rady UE nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93 oraz (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r. Rozporządzenie to stanowi, że każdy beneficjent płatności musi spełniać odpowiednie warunki w przedmiocie ochrony środowiska, a więc również w przedmiocie ochrony wód (załącznik III), a nadto dobre praktyki agro-środowiskowe (załącznik IV) dotyczące także wód, których niespełnienie powoduje redukcję pomocy, a nawet w pewnych przepadkach cofnięcie jej; dyrektywa Rady UE nr 676/1991 dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne.* Warszawa 2004, s. 72 i n.; G. Bivona, *Agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione Europea,* referat wygłoszony na polsko-włoskiej konferencji „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń" („Incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto agrario interno. Esperienze a confronto"), która odbyła się w Poznaniu w dniach 11-13 maja 2006 r.; A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej,* „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 55.

[31] Codice ambientale z 3 kwietnia 2006 r., G. U. z 14 kwietnia 2006 r., nr 88.

Według kodeksu, woda jest niezbędna dla rolnictwa, które bez nawadniania nie byłoby w stanie wytworzyć produktów o wysokiej jakości. Konieczne jest jednak wyznaczanie „stref wrażliwych" i obszarów zagrożonych oraz podejmowanie stosownych działań na tych terenach[32]. Kodeks definiuje wyżej wymienione pojęcia. Wyodrębnia „obszary całkowitej ochrony" w kontekście ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego. Na takich terenach zakazane jest prowadzenie jakiejkolwiek działalności rolniczej. W kodeksie wspomina się też o „obszarach chronionych", na których stosować należy wszelkiego rodzaju środki służące limitowaniu ilości substancji pochodzących ze źródeł rolniczych, mających negatywny wpływ na stan wód, a także na ograniczaniu prowadzenia działalności rolnej.

Włoski kodeks środowiskowy normuje również kwestię gospodarowania odpadami pochodzenia rolniczego oraz zawiera wykaz substancji wywodzących się z hodowli zwierząt i uprawy roślin niezaliczanych do odpadów. Nieprawidłowe gospodarowanie nimi może mieć negatywny wpływ na stan wód. Kodeks stanowi o obowiązku utylizacji odpadów wytworzonych w procesie produkcji rolnej, zgodnie z zasadami dyrektywy Rady EWG nr 91/156 z 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę nr 75/442 w sprawie odpadów[33].

**5**. W prawie polskim przewidziane są rozwiązania, które wymuszają zachowania mające na celu zapobieganie pogorszeniu albo przywracanie pożądanego stanu środowiska. Regulacje dotyczące ochrony wód znajdują się w ustawie z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne i w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (POŚ). Problematyka ta jest również uwzględniana w innych ustawach, np. w ustawie z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu[34], ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach[35], ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[36], ustawie

---

[32] A. Germanò, *L'agricoltura nel Codice ambientale,* „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente" 2006, nr 6, s. 351 i n.

[33] Dz. Urz. L 78 z 26 marca 1991 r.

[34] Ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033. Ustawa zawiera zmiany dotyczące zagadnień już uregulowanych ustawą z 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. 2004, Nr 89, poz. 991 ze zm.). Jej uchwalenie stanowi realizację postulatu dotyczącego prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z zasadami ochrony środowiska naturalnego, a także potrzeby dalszego uregulowania kwestii ochrony wód w procesie produkcji rolnej w związku ze stosowaniem nawozów.

[35] Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 39, poz. 251 ze zm.

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

z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin[37] czy w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[38]. Już prawie 30 lat temu tematykę tę podejmowała ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[39]. Zawierała ona postanowienia dotyczące m.in. takiego stosowania środków chemicznych wprowadzanych bezpośrednio lub pośrednio do gleby, które nie naruszało równowagi przyrodniczej i nie powodowało szkodliwego zanieczyszczenia gleby lub wody.

W niniejszym opracowaniu omówione zostaną tylko akty prawne, które mają podstawowe znaczenie w polskim porządku prawnym w zakresie ochrony wód w procesie produkcji rolnej. Wszystkie te regulacje znajdują oparcie w normach konstytucyjnych.

Konstytucja RP zapewnia każdemu obywatelowi prawo do korzystania ze środowiska naturalnego, ale jednocześnie zobowiązuje do jego ochrony. Art. 5 przewiduje konieczność zapewnienia ochrony środowiska przez państwo[40]. Ten cel ma zostać osiągnięty poprzez kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju. Natomiast art. 68 ust. 4 stanowi, że obowiązkiem władz publicznych jest zapobieganie degradacji środowiska, tworzenie warunków jego ochrony oraz prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, udzielanie każdemu informacji o stanie środowiska, a także wspieranie działań na rzecz jego poprawy. Przepisy w kwestii ochrony środowiska dotyczą również wód, jednego z jego elementów.

Z kolei ustawa POŚ wytycza ogólne zasady ochrony środowiska, a ponadto szczegółowe regulacje dotyczące niektórych zagadnień[41]. Zasady ogólne powinny być traktowane jako zasady prawa, wspólne dla wszystkich aktów prawnych w tym zakresie[42]. POŚ nie zawiera oddzielnego tytułu odnoszącego się w całości do ochrony środowiska w rolnictwie. Przepisy dotyczące poszczególnych jego elementów umieszczone są w osobnych działach. W tytule II („Ochrona zasobów środowiska") do wód odnosi się dział III, który reguluje dwa działania służące ochronie wód. Jest to w szczególności utrzymywanie należytej jakości wód oraz doprowadzanie jej

---

[37] Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. 2004, Nr 11, poz. 94 ze zm.

[38] Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 880 ze zm.

[39] Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tekst jedn.: Dz. U. 1994, Nr 49, poz. 196 ze zm.

[40] Bliżej zob. np. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 78 i n.

[41] A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska,* Kraków 2005, s. 126 i n.

[42] Por. A. Pankau, op. cit., s. 36.

jakości co najmniej do wymaganego przepisami poziomu, gdy nie jest on osiągnięty (art. 97)[43].

Ustawa z 2001 r. – Prawo wodne stanowi, że celem ochrony wód jest utrzymywanie lub poprawa ich jakości tak, aby osiągnęły one co najmniej dobry stan ekologiczny[44]. Wymienia ona wiele instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Należą do nich m.in. plany gospodarki wodnej, pozwolenia wodnoprawne, opłaty i należności, kataster wodny i kontrola gospodarowania wodami. Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 4, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na rolnicze wykorzystanie ścieków, w zakresie nieobjętym zwykłym korzystaniem z wód. Określone zostały także stany faktyczne wymagające pozwolenia wodnoprawnego. Są to swego rodzaju ograniczenia, wykraczające poza zwykłe korzystanie z wody. Ta regulacja oparta jest na zasadzie, że ilość ścieków równoważy się z ilością pobranej wody. Jeśli ilość pobranej wody w działalności rolniczej wymaga pozwolenia, to na odprowadzanie ścieków powstałych z pobranej wody również należy je uzyskać[45].

Ustawa wyróżnia trzy rodzaje korzystania z wód: powszechne, zwykłe i szczególne. Korzystanie powszechne służy „do zaspokajania potrzeb osobistych gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb" (art. 34 ustawy). Korzystanie zwykłe dotyczy wody objętej prawem własności gruntowej, tzn. powierzchniowych wód stojących oraz wód w rowach, a także wód podziemnych znajdujących się w granicach nieruchomości gruntowej, a więc Skarbu Państwa. Ustawa wymienia przypadki niebędące korzystaniem zwykłym, mimo że odpowiadają powyższemu wyróżnieniu. W myśl ustawy, korzystanie zwykłe służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego (art. 36 ustawy). Nie wymaga ono pozwolenia wodnoprawnego i jest wolne od opłat. Z kolei szczególne korzystanie, które wykracza poza omówione wyżej formy korzystania, wymaga pozwolenia wodnoprawnego.

Art. 47 tej ustawy jest wyrazem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Stanowi on, że produkcję rolną prowadzi się w sposób ograniczają-

---

[43] Szerzej zob. np. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik,* Wrocław 2005, s. 786 i n.; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2007, s. 243 i n.

[44] Zob. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2005, s. 247 i n.

[45] Tak J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 278.

cy i zapobiegający zanieczyszczeniu wód związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Należy podkreślić, że rolnik, stosując nawozy azotowe w celu zwiększenia produkcji, jest jednocześnie zobowiązany do ochrony wód poprzez ograniczanie i zapobieganie zanieczyszczeniom[46]. Zapewnienie skuteczności tych działań ma na celu polski kodeks dobrej praktyki rolniczej[47] i upowszechnianie go poprzez organizowanie szkoleń dla producentów rolnych.

Ochronie wód służy obowiązek nałożony na Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, polegający na wskazaniu wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu i opracowaniu programu działań w celu ograniczenia ich odpływu ze źródeł rolniczych. Ma to być program zmierzający do przestrzegania standardów jakości środowiska (art. 47 ust. 8 ustawy). Wody wrażliwe na zanieczyszczenia azotem podlegają kontroli weryfikacyjnej co 4 lata, ponieważ kształtujące je czynniki ulegają zmianom. Kontrolę taką należy uznać za kolejny instrument ochrony wód przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego[48].

Istotną rolę w ochronie wód w rolnictwie spełniają także melioracje. Polegają one na budowie systemów nawadniających i odwadniających w celu przystosowania środowiska do potrzeb produkcji rolnej. Warto zwrócić uwagę, że źle przeprowadzone melioracje mogą nie tylko nie służyć poprawie warunków do prowadzenia produkcji rolnej, lecz wręcz pogarszać stan środowiska (np. poprzez zbytnie osuszenie terenu). Dlatego słusznie uważa się, że urządzenia melioracyjne nie mogą negatywnie wpływać na środowisko naturalne[49], a w ich tworzeniu i utrzymywaniu ustawa nakazuje kierować się koniecznością zachowania warunków przyrodniczych[50]. Melioracje rolne są niezbędne dla usunięcia czynników ograniczających wydajność gruntów rolnych. Muszą więc być coraz bardziej uwzględniane w systemach, których celem jest produkcja żywności[51].

---

[46] Bliżej o zasadzie zrównoważonego rozwoju w kontekście rozwoju obszarów wiejskich zob. P. Hewelka, T. Brandyk, *Zadania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ochrona i zrównoważony rozwój środowiska wiejskiego*, Warszawa 1996, s. 40 i n.

[47] Zob. I. Duer, M. Fotyma, op. cit., s. 23.

[48] Zob. art. 156 ust. 1 ustawy z 2001 r. – Prawo wodne, dotyczący kontroli gospodarowania wodami, który stanowi m.in. o kontroli realizacji planów i programów dotyczących gospodarki wodnej, ochrony przed zanieczyszczeniami, stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych.

[49] Problematyka prawna melioracji wodnych i ich funkcjonowania została przedstawiona m.in. w pracy W. Dawidowicza, *Zagadnienia melioracji wodnych w rolnictwie*, Warszawa 1959, s. 12 i n.; szerzej zob. też np. Cz. Somorowski, *Melioracje...*, s. 19.

[50] Tak J. Szachułowicz, op. cit., s. 195.

[51] Tak M. Trybała, *Gospodarka wodna w rolnictwie*, Warszawa1996, s. 44.

Z problematyką ochrony wód w procesie produkcji rolnej wiąże się także kwestia odpadów. Art. 40 ust. 1 ustawy – Prawo wodne ustanawia zakaz wprowadzania do wód odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach, według której za odpady można najogólniej uznać każdą substancję, która nie może należycie spełniać funkcji, dla jakiej została wytworzona, a więc utraciła swoją właściwość i nie nadaje się do użycia. Ustawa przewiduje, że ten, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstawanie odpadów, powinien m.in. dbać o ograniczanie ich ilości i negatywne oddziaływanie na środowisko. Kwestię tę należy odnieść do produkcji rolniczej i wpływu wytwarzanych przez nią odpadów na stan środowiska wodnego. Szczególne znaczenie w procesie produkcji rolnej ma kwestia odpadów weterynaryjnych (art. 3 pkt 8 ustawy o odpadach). Powstają one w związku z badaniem, leczeniem zwierząt, świadczeniem usług weterynaryjnych, prowadzeniem badań naukowych i doświadczeń na zwierzętach[52].

Również w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody znalazły się przepisy odnoszące się – w sposób pośredni lub bezpośredni – do rolnictwa. Art. 3 stanowi, że ochrona przyrody, a więc również wód, jest częścią polityki ekologicznej państwa. Natomiast art. 121 ustawy przewiduje, że gospodarowanie zasobami przyrody nieożywionej powinno być prowadzone w sposób zapewniający ochronę innych zasobów, tworów i składników przyrody oraz zachowanie naturalnych zbiorników i cieków wodnych. Pierwszy przepis oznacza konieczność ujmowania przyrody jako integralnej części ochrony środowiska, natomiast drugi odnosi się do sposobu prowadzenia działalności rolniczej.

Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[53], transponująca dyrektywę nr 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu[54], ma na celu rzeczywiste wprowadzenie w życie zasady „zanieczyszczający płaci”[55]. Zamiarem

---

[52] Ogólne rozważania m.in. o odpadach w procesie produkcji rolnej zob. B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski,, Warszawa 2006, s. 365.

[53] Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz. U. 2007, Nr 75, poz. 493.

[54] Dz. Urz. L 143 z 30 kwietnia 2004 r.

[55] Szerzej por. A. Germanò, *L'agricoltura...,* s. 261 i n. Autor podkreśla, że zasada „zanieczyszczający płaci” jest – obok zasady prewencji – jedną z podstawowych reguł mających na celu ochronę środowiska naturalnego. Ze względu na prymat prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym i umieszczenie jej w Traktacie organy stosujące prawo zobowiązane są

ustawodawcy było zwiększenie znaczenia działań prewencyjnych i poświęcenie większej uwagi zapobieganiu szkodom[56]. Ustawa rozróżnia odpowiedzialność za bezpośrednie zagrożenie i za szkodę w środowisku. Przepisy odnoszące się do środowiska dotyczą również wód, będących jednym z jego elementów.

**6**. W konkluzji należy zaznaczyć, że obecny udział rolnictwa w zanieczyszczeniu wód jest słabo rozpoznany, a strategia jego ograniczania wymaga zsynchronizowanych działań prawnych, ekonomicznych i społecznych. Muszą one obejmować różnego rodzaju dotacje, dofinansowania na prowadzenie produkcji rolniczej, regulacje prawne i edukację rolników[57]. Trzeba pamiętać, że nie zawsze jest możliwe przekazanie zestawu unormowań z jednego kraju do drugiego, nawet jeżeli ich warunki naturalne są podobne. Nie wszystkie państwa należy taktować równorzędnie, ponieważ niektóre regiony mają większe problemy strukturalne związane z rolnictwem niż inne, a instrumenty skuteczne na jednym obszarze mogą być nieodpowiednie na drugim[58]. Sprawą zasadniczą dla właściwego gospodarowania zasobami wodnymi oraz dla efektywnej ochrony ich jakości jest doskonalenie przepisów prawnych.

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że z punktu widzenia ochrony wód najważniejszą kwestią jest ich użytkowanie w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Niezbędnym warunkiem uzyskania znaczącej i trwałej poprawy środowiska wodnego jest nie tylko wdrażanie właściwych rozwiązań prawnych i nowych sposobów produkcji, lecz stosowanie poprawnych metod prowadzenia działalności rolniczej. Filozofia, która przyświeca Polsce w zakresie gospodarki wodami, jest wynikiem strategii wypracowanej przez politykę Unii Europejskiej.

---

interpretować ustawodawstwo środowiskowe w zgodzie ze wspomnianą zasadą. Państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia do swoich porządków prawnych regulacje mające na celu transpozycję założeń dyrektywy nr 2004/35 WE, która wielokrotnie nawiązuje do zasady „zanieczyszczający płaci".

[56] Zob. A. Kozińska, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku – nowe regulacje prawne,* „Prawo i Środowisko" 2007, nr 2, s. 106.

[57] Tak A. Sapek, B. Sapek, S. Pietrzak, *Propozycje działań ograniczających zanieczyszczenia obszarowe pochodzenia rolniczego. Synteza. Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich,* w: *Raporty z prac grupy roboczej i materiały z konferencji nt. »Kształtowanie przyszłości Polski. Ochrona jakości wody a zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich«,* Warszawa 1996, s. 56-67.

[58] P. De Clercq, J. Salomez, G. Hofman. *Nutrient Management Legislation in European Countries. Department of Soil Management and Soil Care,* Belgia 2001, s. 56-77.

Wiąże się ona z realizowaniem zasady, którą określa się w skrócie: „zanieczyszczający płaci". Należy dążyć do wprowadzenia mechanizmów, dzięki którym niemożliwe będzie obciążanie kosztami gospodarki wodnej całego społeczeństwa. Każdy musi sam płacić za te zanieczyszczenia, za które jest odpowiedzialny[59].

## LEGAL PROTECTION OF WATERS IN THE AGRICULTURAL PRODUCTION PROCESS

Summary

The purpose of the paper is an attempt to list and put in order issues related to legal protection of waters in agricultural production, and in that way to create a starting point for a subsequent analysis of that problem. Consequently, the deliberations commence with the description of the risks that arise from agricultural production and their impact on the state of waters from the economic, agricultural, or natural point of view. After that, relevant Community regulations are presented. Against that background, the Polish and Italian solutions are discussed.

Polish legislation offers a number of legal instruments that serve to protect waters from the impact of agricultural production. However, those regulations are dispersed over a number of legal acts and the overall legislation in that matter, albeit extensive, is not very stable.

The analysis of the situation in general has shown that from the point of view of water protection and the use of water, the key issue is compliance with the sustainable development principle. Consequently, in order to achieve a significant and durable improvement of the water environment, it is important not only to implement proper legal solutions and new production methods, but also to implement methods of agricultural production that are proper and adequate.

## LA PROTEZIONE GIURIDICA DELLE ACQUE NEL PROCESSO DELLA PRODUZIONE AGRICOLA

Riassunto

Il presente articolo è un tentativo di evidenziare, di assestare i problemi relativi alla protezione giuridica delle acque nel processo della produzione agricola. L'articolo ha un carattere basilare per facilitare ulteriori ricerche. Il punto di partenza per le riflessioni è stata la caratteristica dei pericoli derivanti dall'attività agricola e la loro influenza sullo stato delle acque dal punto di vista economico, agricolo e naturalistico. In seguito sono stati trattati regolamenti comunitari scelti, e su questo sfondo regolamenti italiani e polacchi.

---

[59] A. Germanò, *L'agricoltura...,* s. 298.

Nell'ordine giuridico polacco esistono diversi strumenti giuridici riguardanti la protezione delle acque nel processo della produzione agricola. Questa problematica è dispersa in vari atti giuridici. La legislazione è ampia e poco stabile.

Le considerazioni presentate hanno portato alla conclusione che, dal punto di vista della protezione delle acque, la questione più importante è il loro utilizzo nel rispetto della regola dello sviluppo moderato. La condizione indispensabile per ottenere un significativo e stabile miglioramento dell'ambiente acquatico non è solo l'introduzione delle giuste soluzioni giuridiche e dei nuovi metodi di produzione, ma anche l'applicazione dei metodi corretti dello svolgimento dell'attività agricola svolta.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

# Prawne aspekty koegzystencji upraw konwencjonalnych, ekologicznych oraz genetycznie modyfikowanych

**1.** Nasiona lub inny materiał siewny pochodzący z upraw rolnych prowadzonych na otwartej przestrzeni charakteryzuje naturalna podatność na mieszanie się i przemieszczanie poza granice tych upraw[1]. Ponadto źródłami przypadkowej konfuzji upraw może być ich nieprawidłowa segregacja podczas zbiorów plonów lub magazynowania, a także wyrastanie na polach uprawnych roślin spontanicznych.

Koegzystencja upraw konwencjonalnych, ekologicznych i genetycznie zmodyfikowanych polega na praktycznych możliwościach ich wegetacji obok siebie, bez uszczerbku dla żadnej z nich[2]. Współistnienie wymienionych upraw wywołuje różne skutki ekonomiczne, środowiskowe i sanitarne. Komisja Unii Europejskiej wskazuje na doniosłość skutków ekonomicznych, gdyż poszczególne uprawy mają różne wartości rynkowe. W szczególności istnienie obok siebie upraw genetycznie zmodyfikowanych i ekologicznych może

---

[1] Zob. A. Coghlan, *Escaped Golf-Course Grass Frees Gene Genie in the US*, „New Scientist" 2006 z 9 sierpnia 2006 r., s. 9 i n. O możliwości przemieszczania się GMO świadczyć może przykład rozprzestrzeniania się genetycznie zmodyfikowanej mietlicy rozłogowej *Agrostis stolonifera*. Jak podaje amerykańskie ministerstwo rolnictwa, zmodyfikowana trawa rozsiewa się do odległości 3,8 km od miejsca uprawy. Natomiast według badań przeprowadzanych przez Central Science Laboratory w Anglii, pyłki rzepaku przemieszczają się na odległość 26 km, a rzepak oleisty GM ulega krzyżowaniu z dziko rosnącymi gatunkami kapustowatych; zob. http://www.organicconsumers.org/ge/hazards101503.cfm.

[2] Bliżej zob. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – „Sprawozdanie w sprawie wdrożenia krajowych środków w zakresie współistnienia upraw genetycznie zmodyfikowanych oraz upraw tradycyjnych i ekologicznych", Bruksela, 9 marca 2006 r., KOM (2006) 104 wersja ostateczna{SEC(2006)313}, s. 2.

zagrażać „nieskazitelności" tych ostatnich, zwłaszcza że produkty rolnictwa ekologicznego nie powinny zawierać organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Jednocześnie trudne, a wręcz praktycznie niemożliwe jest pełne kontrolowanie naturalnych procesów przenoszenia materiału genetycznie zmodyfikowanego na sąsiednie uprawy.

Tematyka prawnych aspektów współistnienia upraw ekologicznych, konwencjonalnych oraz genetycznie zmodyfikowanych nie była dotychczas poruszana w polskiej literaturze prawa rolnego, choć zwrócono uwagę na niektóre, interesujące z punktu widzenia niniejszych rozważań kwestie (np. znakowanie produktów genetycznie zmodyfikowanych[3]). Ukazało się natomiast kilka publikacji w piśmiennictwie zagranicznym, wśród których wskazać można w szczególności artykuł A. Germanò, *O koegzystencji upraw transgenicznych i konwencjonalnych – aspekty prawne*[4].

Podjęcie rozważań na temat prawnych aspektów koegzystencji upraw ekologicznych, konwencjonalnych i genetycznie zmodyfikowanych uzasadniają m.in. względy praktyczne i teoretyczne. Jeśli chodzi o względy praktyczne, wskazać należy, że prowadzenie upraw transgenicznych obok upraw konwencjonalnych i ekologicznych powoduje w praktyce wiele trudności technicznych. Mimo podjętych w wielu krajach działań mających na celu separację upraw, odnotowano przypadki przenikania materiału genetycznie zmodyfikowanego z upraw transgenicznych do upraw konwencjonalnych i ekologicznych[5]. Poza tym wskazuje się, że uprawy transgeniczne negatywnie

---

[3] Zob., np. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 210 i n.; I. Wrześniewska-Wal, *Znakowanie żywności genetycznie zmodyfikowanej (GMO)*, w: *Studia z prawa żywnościowego*, red. M. Korzycka-Iwanow, Warszawa 2007, s. 149 i n.; H. Maciołek, *Kompendium międzynarodowych uregulowań prawno-ekonomicznych organizmów żywych oraz żywności genetycznie modyfikowanej*, Bytom 2005; M. Ligaj, M. Filipiak, *Wykrywanie genetycznie zmodyfikowanych składników żywności przy pomocy bioczujników*, Poznań 2006.

[4] Zob. A. Germanò, *Sulla coesistenza tra coltivazioni transgeniche e coltivazioni convenzionali: profili giuridci*, „Rivista di Diritto Agrario" 2005, z. 3, s. 375 i n.; E. Sirsi, *A proposito degli alimenti senza OGM (Note sulle regole di etichettatura di alimenti e mangimi costituiti, contenti e derivati da OGM con particolare riferimento all'etichettatura negativa)*, „Rivista di Diritto Agrario" 2005, z. 1, s. 30 i n.; G. Brookes, P. Barfoot, *Coesistenza tra colture arabili GM e non GM: il contesto GM e quello biologico nell'UE*, „Nuovo Diritto Agrario" 2004, nr 2, s. 124 i n.; W. Sawahel, *Controls 'Fail to Stop' Illegal GM Spread,* „Science and Development Network", 10 marca 2006 r., http://www.scidev.net/news/index.cfm?fuseaction=readnews&itemid=2715&language=1.

[5] Według raportu z 8 marca 2006 r. GeneWatch UK oraz Greenpeace International przypadki nielegalnej uprawy GMO, uwalniania do środowiska naturalnego, mieszania się z roślinami niemodyfikowanymi wystąpiły w 39 krajach. Raport informuje o 113 przypadkach zanie-

wpływają na różnorodność biologiczną ekosystemów rolnych, zagrażając egzystencji niektórych gatunków owadów, na co rolnicy prowadzący te uprawy nie mają wpływu[6].

Prowadzenie upraw transgenicznych z biegiem lat zyskało wielu zwolenników. Przynosi ono bowiem wymierne korzyści gospodarcze nie tylko producentom rolnym, ale również nabywcom produktów pochodzących z tych upraw. Co prawda kraje Unii Europejskiej nie posiadają dużego doświadczenia w prowadzeniu upraw genetycznie zmodyfikowanych[7], jednak popyt na kukurydzę „Non GM" i soję w Europie już w 2004 r. kształtował się na poziomie około 27% całkowitego popytu na soję i jej pochodne oraz około 36% całkowitego zapotrzebowania na kukurydzę, i zgodnie z prognozami wciąż rośnie[8]. Dzieje się tak mimo niepewności naukowców co do wpływu prowadzenia upraw transgenicznych na zdrowie człowieka[9].

Zagadnienie koegzystencji upraw genetycznie zmodyfikowanych, ekologicznych i konwencjonalnych stanowić może źródło licznych problemów teoretycznych. Chodzi tutaj np. o kwestie norm prawnych dotyczących obowiązków związanych z prowadzeniem upraw genetycznie zmodyfikowanych oraz norm prawnych dotyczących wykonywania prawa własności na gruntach i granic dozwolonych immisji, czy odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez materiał genetyczny w wyniku jego przedostania się do upraw ekologicznych lub konwencjonalnych.

Celem niniejszego artykułu jest próba określenia zasad koegzystencji upraw genetycznie zmodyfikowanych, ekologicznych i konwencjonalnych w świetle prawa i w kontekście konieczności zapewnienia konsumentom zróżnicowanej oferty rynkowej produktów rolnych oraz ochronę środowiska naturalnego.

---

czyszczenia żywności lub krzyżowania się GMO z roślinami niemodyfikowanymi; zob. bliżej W. Sawahel, op. cit.

[6] Zob. A. Germanò, op. cit., s. 371 i n.

[7] Najwięcej upraw komercyjnych znajduje się w Hiszpanii i dotyczy zmodyfikowanej kukurydzy linii Bt 176 oraz MON 810. W 2004 r. uprawę kukurydzy linii Bt prowadzono na obszarze 58 000 ha stanowiących 12% obszarów przeznaczonych pod uprawę kukurydzy w tym kraju, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – „Sprawozdanie w sprawie wdrożenia...", s. 2; zob. też G. Brookes, P. Barfoot, op. cit., s. 124 i n. Raport organizacji ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications), http://www.gmo-eko.net/2007-01-21.html. Interesujące, że w Ameryce Północnej występuje jednocześnie ogromna powierzchnia upraw ekologicznych, tj. 1,4 mln ha powierzchni, http://www.gmo-eko.net/koegzystencja/yussefi-2006-overview.pdf.

[8] Zob. G. Brookes, P. Barfoot, op. cit., s. 103 i n.

[9] Nie udowodniono dotychczas ani szkodliwego wpływu na zdrowie spożywania produktów GMO, ani też ich nieszkodliwości; szerzej na ten temat zob. O. Grill, *Kontrowersje wokół GMO*, http://www.biotechnolog.pl/gmo-8.htm.

Tak sformułowanemu celowi podporządkowana została struktura rozważań. Artykuł otwiera prezentacja wspólnotowej regulacji prawnej w zakresie współistnienia upraw, na tle której omówiony został projekt przepisów polskiej ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

**2**. Wśród roślin genetycznie zmodyfikowanych uprawianych na świecie występują dwa typy: rośliny odporne na chwasty oraz rośliny odporne na insekty[10]. Odporność na chwasty uzyskuje się dzięki wprowadzeniu do organizmu rośliny genu pochodzenia bakteryjnego, zdolnego do takiej kodyfikacji białka, która pozwala niszczyć molekuły chwastu. Natomiast roślina odporna na insekty powstaje dzięki jej przekształceniu za pomocą genu pochodzenia bakteryjnego, prowadzącego do syntezy toksycznego białka, które jest śmiertelnie niebezpieczne dla pewnego rodzaju insektów, lecz nie jest toksyczne dla ludzi. Wynika stąd, że uprawy genetycznie zmodyfikowane oparte są na głębokiej ingerencji człowieka w naturalne mechanizmy ochronne roślin[11].

Na obszarze Unii Europejskiej można uprawiać tylko te organizmy zmodyfikowane genetycznie, które zostały zatwierdzone. Aspekty środowiskowe i zdrowotne takich upraw zostały uregulowane w aktach wspólnotowych, w szczególności dyrektywą 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie[12].

Na szczeblu wspólnotowym nie przyjęto dotychczas kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej koegzystencji upraw ekologicznych, konwencjonalnych i genetycznie zmodyfikowanych. Dyrektywa nr 2001/18/WE wprowadza w art. 22 istotną regułę, według której państwa członkowskie nie mogą zakazywać, ograniczać ani utrudniać wprowadzania do obrotu zatwierdzonych organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W zakresie współistnienia upraw ma ona charakter znikomy, ogranicza się bowiem do wezwania państw członkowskich do opracowania krajowych przepisów w zakresie współistnienia upraw, które pozwolą uniknąć niezamierzonego wystąpienia organizmów

---

[10] Zob. A. Germanò, op. cit., s. 375.

[11] Ibidem, s. 376.

[12] Dz. Urz. L 106 z 17 kwietnia 2001r., s. 11; rozporządzenie nr 1946/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady WE z 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych, Dz. Urz. L 287 z 15 lipca 2003 r., s. 1.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1829/2003 z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz. Urz. L 268 z 18 października 2003 r., s. 1; rozporządzenie nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady WE z 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów genetycznie zmodyfikowanych i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE, Dz. Urz. L 268 z 18 października 2003 r., s. 1.

genetycznie zmodyfikowanych w innych produktach, nie ustanawia jednak w tym względzie obowiązku wydania takich przepisów.

23 lipca 2003 r. Komisja Unii Europejskiej przyjęła zalecenie 2003/556/WE w sprawie wytycznych dotyczących krajowych przepisów i wzorców w celu zapewnienia współistnienia upraw genetycznie zmodyfikowanych, konwencjonalnych i ekologicznych[13], które ma na celu wesprzeć państwa członkowskie Unii Europejskiej w opracowywaniu, w formie aktów prawnych, krajowych przepisów w zakresie współistnienia upraw. W zaleceniu tym Komisja wskazała, że uprawy genetycznie zmodyfikowane w Unii Europejskiej nie pozostają bez wpływu na organizację produkcji rolnej. Z jednej strony Komisja zaznacza, że niezamierzone występowanie organizmów genetycznie zmodyfikowanych w uprawach konwencjonalnych oraz ekologicznych nasuwa pytanie o to, jak zapewnić producentom swobodę wyboru jednej z upraw, tak by nie zakłócić swobody prowadzenia innych upraw. Komisja wskazuje także, iż należy zapewnić konsumentom unijnym pełną możliwość wyboru produktów pochodzących z różnych upraw, co z kolei implikuje nie tylko konieczność zapewnienia rzetelnej informacji o produkcie na jego etykiecie, lecz przede wszystkim konieczność zagwarantowania zdolności systemów produkcyjnych do dostarczania na rynek różnych produktów.

Zalecenie Komisji z 23 lipca 2003 r. 2003/556/WE określa zasady ogólne[14], jakie państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny uwzględnić w trakcie opracowywania przepisów krajowych, a także wykaz środków technicznych[15]. W szczególności jednak państwa członkowskie powinny mieć na uwadze, że krajowe akty prawne w zakresie współistnienia upraw powinny zezwalać na swobodne funkcjonowanie podmiotów na rynku, zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym, uwzględniając wiele czynników klimatycznych i glebowych, wielkości i rozłożenia pól, struktury upraw i płodozmianu różniących się od siebie na poziomach regionów. Komisja podkreśla przy tym, że przyjmowane przez państwa członkowskie środki w zakresie współistnienia upraw nie powinny wykraczać poza to, co jest niezbędne w celu zagwarantowania, że przypadkowe uwalnianie śladów organizmów genetycznie zmodyfikowanych nie przekroczy dopuszczalnych progów wskazanych w rozporządzeniu nr 1829/2003 i dyrektywie nr 2001/18/WE. Jest to oznaką podejścia opartego na zasadzie pomocniczości, której właściwość w przedmiocie współistnienia

---

[13] Dz. Urz. L 189 z 29 lipca 2003 r., s. 36.

[14] Np. zasada przejrzystości, zasada proporcjonalności i zasada separacji upraw.

[15] Zalecenie wskazuje m.in. środki techniczne w postaci separacji upraw poprzez ich usytuowanie w odpowiednich odległościach

upraw uzasadniona jest koniecznością dopasowania środków technicznych do warunków lokalnych poszczególnych państw.

**3**. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności[16], nałożyło na przedsiębiorców obowiązek identyfikacji podmiotów, od których nabyli produkt (także pasze i wszelkie substancje dodawane do żywności lub paszy), lub identyfikacji dostawców produktu, tak aby możliwe było prześledzenie ich pochodzenia na każdym z etapów produkcji lub dystrybucji. System ten określany jest w języku angielskim mianem *traceability*[17]. W odniesieniu do oznakowania produktów rolnych oznacza on możliwość odtworzenia historii tego produktu z jego etykiety.

Znakowania produktów genetycznie modyfikowanych dotyczą przepisy rozporządzenia nr 1830/2003. W literaturze wyróżnia się dwa sposoby znakowania – pozytywny i negatywny[18]. Ten ostatni sposób wykształcił się w praktyce niektórych państw stosujących dobrowolne systemy certyfikacji testowanych produktów na obecność organizmów genetycznie zmodyfikowanych w przypadku negatywnych wyników testów[19]. Certyfikowane produkty mogą być oznaczane jako niezawierające organizmów genetycznie zmodyfikowanych (*non-GM*).

Pozytywne wyniki testów produktów na obecność organizmów genetycznie zmodyfikowanych przesądzają o konieczności ich oznaczenia zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1830/2003. Zaznaczyć trzeba, że – w świetle tego rozporządzenia – oznakowaniu ostrzegającym przed zawartością organizmów genetycznie zmodyfikowanych podlegają wszystkie produkty wytworzone z organizmów genetycznie zmodyfikowanych, nawet jeśli nie zawierają one wykrywalnego DNA lub białka pochodzenia genetycznie zmodyfikowanego. Nie muszą być w ten sposób znakowane produkty otrzymane przy użyciu organizmów genetycznie zmodyfikowanych, które jednak nie występują w produkcie końcowym. W praktyce oznacza to – z jednej strony – konieczność znakowania produktów niezawierających w ostatecznej formie materiału transgenicznego (np. olej kukurydziany lub sojowy wysoko rafinowany[20]);

---

[16] Dz. Urz. L 31 z 1 lutego 2002 r., s. 1.
[17] Zob. bliżej, M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 117.
[18] Zob. E. Sirsi, op. cit., s. 56.
[19] Tak np. Włochy, USA.
[20] Zob. I. Wrześniewska-Wal, op. cit., s. 149 i n.

z drugiej strony wyłączone spod reguł znakowania określonych rozporządzeniem nr 1830/2003 zostają takie produkty, jak mleko, jaja czy mięso pochodzące od zwierząt karmionych paszą genetycznie zmodyfikowaną[21].

Polska ustawa z 22 lipca 2006 r. o paszach[22] w art. 15 ust. 1 pkt 3 wprowadza zakaz wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt pasz genetycznie zmodyfikowanych. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że swoistą alternatywę dla produktów rolnych wytworzonych za pomocą organizmów genetycznie zmodyfikowanych, w których końcowym składzie organizmy genetycznie zmodyfikowane nie występują, stanowić mogą produkty rolnictwa ekologicznego, jako że w rolnictwie ekologicznym wykluczona została w ogóle możliwość stosowania w karmieniu czy leczeniu zwierząt organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Śladowa obecność organizmów genetycznie zmodyfikowanych, jako uboczna lub nieunikniona technicznie, nie podlega etykietowaniu oraz możliwości śledzenia, jeżeli nie przekracza progów określonych przepisami rozporządzenia nr 1830/2003. W świetle tego rozporządzenia, regułom znakowania ostrzegającego przed zawartością organizmów genetycznie zmodyfikowanych w danym produkcie nie podlegają środki spożywcze, jak również pasze zawierające materiał genetycznie zmodyfikowany w części nie większej niż 0,9 % składników żywności rozpatrywanych odrębnie lub żywności zawierających tylko jeden składnik – z zastrzeżeniem, że jego występowanie jest przypadkowe lub nieuniknione technicznie[23]. Ciężar przeprowadzenia dowodu na okoliczność przypadkowego lub nieuniknionego technicznie występowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych w produkcie lub paszy ciąży na podmiotach gospodarczych.

W zakresie progów śladowej (przypadkowej) zawartości organizmów genetycznie zmodyfikowanych w produktach rolnictwa ekologicznego podlegających znakowaniu obowiązuje nowe rozporządzenie Rady WE nr 834/2007

---

[21] Takie zarzuty podnosi organizacja Greenpeace, według której aż 30% pasz produkowanych jest z roślin modyfikowanych, importowanych w tym celu do UE (głównie kukurydzy i soi). W lutym 2007 r. organizacja ta złożyła petycję podpisaną przez milion Europejczyków Komisarzowi UE ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów w sprawie znakowania produktów pochodzących od zwierząt karmionych paszą GMO, http://www.gmo-eko.net/2007-02-09.html.

[22] Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1045.

[23] Rozporządzenie nr 1829/2003, art. 47, ustanowiło na okres 3 lat od wejścia w życie środek przejściowy. Zgodnie z tą regulacją, zawartość w produktach „nieautoryzowanego" GMO w części nie większej niż 0,5% nie wymaga znakowania, jeśli materiał GMO uzyskał pozytywną ocenę ryzyka, jego występowanie jest przypadkowe lub technicznie nieuniknione, metody wykrywania są publicznie dostępne, a wniosek o wydanie zezwolenia nie został odrzucony zgodnie z właściwym prawodawstwem wspólnotowym.

z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (uchylające rozporządzenie EWG nr 2092/91[24]), które zacznie obowiązywać 1 stycznia 2009 r. W tej kwestii odsyła ono do regulacji zawartych w rozporządzeniu nr 1829/2003 i 1830/2003. Progi zawartości akcydentalnych ilości organizmów genetycznie zmodyfikowanych w produktach rolnictwa ekologicznego podlegających znakowaniu zostały wprost zrównane z progami właściwymi dla produktów rolnictwa konwencjonalnego.

Obowiązujące przepisy rozporządzenia Rady EWG w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych z 24 czerwca 1991r.[25] nie regulują tego zagadnienia. Uznaje się jednak, że właściwe w odniesieniu do znakowania produktów rolnictwa ekologicznego informacją o niezamierzonej śladowej zawartości organizmów genetycznie zmodyfikowanych w tych produktach są przepisy rozporządzenia nr 1830/2003[26]. Problem ten może być jednak dyskusyjny z kilku względów. Przepisy rozporządzenia nr 2092/91 stanowią na przykład że warunkiem etykietowania i reklamowania produktu rolnego jako produktu rolnictwa ekologicznego jest produkcja bez użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych lub produktów otrzymywanych z tych organizmów. Stąd – uwzględniając założenia ustawodawcy, że produkty rolnictwa ekologicznego są „wolne" od organizmów genetycznie zmodyfikowanych, stosowanie do produktów rolnictwa ekologicznego w zakresie maksymalnych progów śladowej zawartości organizmów genetycznie zmodyfikowanych – niepodlegających znakowaniu takich samych reguł, jak w przypadku produktów rolnictwa konwencjonalnego, uznać należy za nieuzasadnione, choćby z punktu kwalifikacji prawnej rodzaju produktu rolnego.

Z jednej strony bowiem ustawodawca zakłada zakaz stosowania w metodzie ekologicznej organizmów genetycznie zmodyfikowanych, a z drugiej – nakazuje ich znakowanie ostrzegające o zawartości tych organizmów w przypadku osiągnięcia progu 0,9%. Zatem nasuwa się pytanie, czy produkt rolny wytworzony za pomocą metody ekologicznej, zawierający 0,9% i więcej organizmów genetycznie zmodyfikowanych, może być wprowadzony do obrotu jako produkt rolnictwa ekologicznego oznaczony ostrzeżeniem o zawartości

---

[24] Dz. Urz. L 189 z 20 lipca 2007 r., s. 1.

[25] Dz. Urz. L 198 z 22 lipca 1991 r., s. 1.

[26] Komisja Europejska wyjaśniła w Europejskim planie działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego z 10 czerwca 2004 r., COM (2004)15 def., że należy przyjąć regulację dotyczącą progów dopuszczalności akcydentalnej obecności organizmów genetycznie zmodyfikowanych w produktach rolnictwa ekologicznego, oraz wskazała, iż te progi w rolnictwie ekologicznym powinny być takie, jak w rolnictwie konwencjonalnym.

materiału genetycznie zmodyfikowanego? W takim przypadku, w świetle obecnie obowiązującej regulacji rozporządzenia nr 2092/91, uznaje się, że produkt zawierający organizmy genetycznie zmodyfikowane powyżej 0,9% traci przymiot produktu rolnictwa ekologicznego[27].

W świetle nowego rozporządzenia nr 834/2007 wydawać się może, że ustawodawca wspólnotowy, wprowadzając regulację dotyczącą progów oznakowania, dopuścił tym samym możliwość występowania w obrocie produktów rolnictwa ekologicznego zawierających organizmy genetycznie zmodyfikowane. Wówczas jednak wypadałoby podzielić produkty rolnictwa ekologicznego na dwie grupy. W pierwszej grupie znalazłyby się te produkty, które są wolne od organizmów genetycznie zmodyfikowanych, oraz te, w których śladowa przypadkowa zawartość organizmów genetycznie zmodyfikowanych nie przekracza progu podlegającego oznakowaniu. Drugą grupę produktów rolnictwa ekologicznego stanowiłyby te produkty, w których śladowa niezamierzona zawartość organizmów genetycznie zmodyfikowanych byłaby równa lub większa od progu 0,9%, i wobec tego w obrocie występowałyby one jako produkty rolnictwa ekologicznego oznakowane informacją o zawartości organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Trafności powyższej interpretacji zaprzecza kontynuacja w rozporządzeniu nr 834/2007 zasady produkcji metodą ekologiczną (występującej w rozporządzeniu nr 2092/91), według której w produkcji tej nie stosuje się organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Dlatego w przypadku osiągnięcia lub przekroczenia w produkcie rolnictwa ekologicznego 9-procentowego progu przypadkowej zawartości organizmów genetycznie zmodyfikowanych należałoby się opowiedzieć za odebraniem takiemu produktowi statusu „ekologicznego".

Przy tej okazji można dodać, że obowiązująca regulacja prawna dotycząca znakowania nie daje konsumentom produktów rolnictwa ekologicznego pełnej gwarancji informacji o tych produktach, w szczególności gdy nie zawierają w ogóle organizmów genetycznie zmodyfikowanych, co mogłoby zwiększyć zaufanie konsumentów do jakości tych produktów. Nawet bowiem wówczas, gdy produkt rolnictwa ekologicznego nie zawiera organizmów genetycznie zmodyfikowanych, w praktyce nie stosuje się negatywnego znakowania tych produktów (nie podaje się informacji o zawartości organizmów genetycznie zmodyfikowanych na etykiecie produktu rolnictwa ekologicznego). Brak śladów organizmów genetycznie zmodyfikowanych w produktach rolnictwa ekologicznego może być bez wątpienia traktowany jako ich walor.

---

[27] Tak np. A. Germanò, op. cit., s. 399.

**4.** Do końca 2005 r. akty prawne dotyczące koegzystencji upraw genetycznie zmodyfikowanych, ekologicznych i konwencjonalnych przyjęte zostały w kilku państwach członkowskich[28]. W niektórych z nich regulację prawną w zakresie współistnienia upraw opracowuje się na szczeblach regionalnych. We Włoszech najnowszym aktem legislacyjnym w tym względzie jest dekret z mocą ustawy nr 5 z 28 stycznia 2005 r. dotyczący zmian oraz przekształcenia dekretu nr 279 z 22 listopada 2004 r. w ustawę, zawierający „pilne dyspozycje w zakresie zapewnienia współistnienia form rolnictwa transgenicznego, konwencjonalnego i ekologicznego"[29]. Dekret ten prowadza całkowity zakaz prowadzenia upraw genetycznie zmodyfikowanych do czasu uchwalenia przez włoskie regiony przepisów w przedmiocie współistnienia upraw. Nałożył on na włoskie regiony obowiązek przygotowania planów koegzystencji odpowiadających zasadom subsydiarności, zróżnicowania oraz odpowiedniości, na przedsiębiorców zaś– obowiązek posiadania planu zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie koegzystencji upraw.

Regionalne plany koegzystencji warunkują zasady odpowiedzialności w zakresie naruszeń wynikających z zasady współistnienia, albowiem podmiot, który odniósł szkodę w wyniku nierespektowania planów koegzystencji i planu zarządzania przedsiębiorstwem, może dochodzić odszkodowania od każdego, kto takim zachowaniem przyczynił się do powstania szkody. Wówczas ciężar dowodu, że do naruszenia nie doszło, spoczywa na podmiocie „szkodzącym". Nieprzestrzeganie planów koegzystencji obarczone jest również surowymi sankcjami o charakterze administracyjnym, głównie pieniężnymi. Włoski dekret rozszerza odpowiedzialność za szkody wynikłe w tym względzie na dostawców środków technicznych oraz innych operatorów uczestniczących w produkcji pierwotnej.

Dekret pozostawia jednak włoskim regionom oraz prowincjom autonomicznym (Trento i Bolzano) możliwość wyodrębnienia na ich terytorium jednej lub kilku stref jednorodnych, jak również przewiduje ochronę zasady współistnienia upraw, stanowiąc w art. 2, że uprawy konwencjonalne, ekolo-

---

[28] Według Komunikatu Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego, stanowiącego sprawozdanie z wdrożenia krajowych środków w zakresie współistnienia upraw genetycznie zmodyfikowanych oraz upraw tradycyjnych i ekologicznych, z 9 marca 2006 r., akty prawne w zakresie współistnienia upraw przyjęto w Niemczech, Dani, Portugalii i sześciu landach austriackich. W pozostałych państwach członkowskich w chwili ogłoszenia sprawozdania przygotowane były projekty aktów prawnych, które podlegają procedurze informacyjnej w zakresie norm i przepisów technicznych zgodnie z dyrektywą 98/34/WE, KOM(2006) 104, wersja ostateczna, SEC(2006) 313.

[29] Gazz. Uff. nr 22 z 28 stycznia 2005 r.

giczne i transgeniczne są prowadzone w sposób gwarantujący ich współistnienie bez uszczerbku dla żadnej z nich. Istota tej regulacji przejawia się w regułach technicznych dotyczących separacji prowadzonych upraw transgenicznych od upraw ekologicznych i konwencjonalnych.

Celem włoskiego dekretu jest zapewnienie współistnienia upraw, bioróżnorodności środowiska naturalnego oraz gwarancja wolności działalności gospodarczej, a także umożliwienie konsumentom wyboru między produktami rolnictwa konwencjonalnego, ekologicznego i transgenicznego (inaczej: jakości i typowości produkcji rolno-spożywczej).

**5**. Zagadnienia dotyczące wprowadzania do obrotu produktów zawierających organizmy genetycznie zmodyfikowane, zamierzonego uwalniania do środowiska w celach innych niż obrót, zamkniętego użycia, wwozu i wywozu reguluje w Polsce w szczególności ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych[30].

W zakresie współistnienia upraw tradycyjnych, ekologicznych i transgenicznych przygotowany został projekt nowej ustawy o organizmach genetycznie modyfikowanych, który ma zastąpić aktualnie obowiązującą ustawę z 2001 r.[31] Projektowana ustawa odnosi się zarówno do aspektów środowiskowych i sanitarnych współistnienia upraw, tj. zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych, jak również do aspektów ekonomicznych w zakresie współistnienia upraw, ustanawiając możliwość określenia stref przeznaczonych do prowadzenia upraw genetycznie zmodyfikowanych. W sprawach dotyczących współistnienia upraw genetycznie zmodyfikowanych z uprawami niezmodyfikowanymi oraz wprowadzania do obrotu genetycznie zmodyfikowanych pasz i wydawania decyzji zezwalających na prowadzenie upraw genetycznie zmodyfikowanych na terenie gminy, gdzie planowana jest uprawa roślin genetycznie zmodyfikowanych, organem właściwym według art. 22 projektu ustawy jest minister właściwy do spraw rolnictwa.

W świetle przepisów projektowanej ustawy (art. 172 ust. 1), zasadą jest zakaz prowadzenia upraw genetycznie zmodyfikowanych, a jedynie w drodze wyjątku dopuszczona została możliwość utworzenia (przez ministra do spraw

---

[30] Dz. U. 2007, Nr 36, poz. 233; rozporządzenia WE nr 1829/2003 i 1830/2003, a także nr 1946/2003.

[31] Zob. ogłoszenie o powiadomieniu Komisji (zgodnie z art. 95 ust. 5 Traktatu WE) przez Polskę o projekcie ustawy w sprawie organizmów genetycznie zmodyfikowanych zawierającej odstępstwa od przepisów dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie (2007/C 173/05), Dz. Urz. C 173/8 z 26 lipca 2007 r.

rolnictwa, w porozumieniu z ministrem do spraw środowiska oraz po zasięgnięciu rady gminy, na terenie której prowadzona będzie uprawa roślin genetycznie zmodyfikowanych) strefy wskazanej do prowadzenia upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych na określonym obszarze położonym na terenie gminy.

Decyzja ministra rolnictwa jest wydawana na wniosek osoby, która zamierza prowadzić uprawę (zwanej w projekcie ustawy „użytkownikiem"). Osoba ubiegająca się o wydanie decyzji o utworzeniu strefy upraw transgenicznych powinna dołączyć do wniosku (według projektu ustawy) pisemne oświadczenia posiadaczy gruntów położonych w obrębie izolacji przestrzennej od gruntu, na której jest planowana uprawa roślin genetycznie z modyfikowanych, z których będzie wynikać, że nie wyrażają oni sprzeciwu. Minister do spraw rolnictwa wydaje decyzję odmowną w sprawie ustalenia strefy, w której mają być prowadzone uprawy roślin genetycznie zmodyfikowanych, gdy dane genetycznie zmodyfikowane rośliny nie zostały dopuszczone do uprawy zgodnie z przepisami wspólnotowymi oraz gdy minister do spraw środowiska lub rada gminy sprzeciwia się ustanowieniu strefy przeznaczonej do prowadzenia upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych.

W przypadku uzyskania pozytywnej decyzji ustanawiającej strefę upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych, użytkownik ma obowiązek zgłoszenia tego faktu na dziesięć dni przed rozpoczęciem prowadzenia uprawy wojewódzkiemu inspektorowi ochrony roślin i nasiennictwa. Następnie prowadzenie upraw genetycznie zmodyfikowanych musi przebiegać w taki sposób, aby zapobiec przekrzyżowaniu albo mechanicznemu zmieszaniu roślin genetycznie zmodyfikowanych z roślinami genetycznie niezmodyfikowanymi. Projekt ustawy wylicza w tym względzie czynności zmierzające do izolacji przestrzennej od upraw roślin niezmodyfikowanych genetycznie tego samego lub spokrewnionego gatunku, mając na uwadze konieczność oddzielenia upraw niezmodyfikowanych genetycznie od źródeł pyłków roślin zmodyfikowanych, jak również konieczność przestrzegania zasad doboru roślin uprawianych po roślinach genetycznie zmodyfikowanych.

Ponadto projektowana ustawa nakłada na użytkownika obowiązek monitorowania działek rolnych, na których były prowadzone uprawy genetycznie zmodyfikowane, oraz niszczenia samosiewów, a także obowiązek przechowywania genetycznie zmodyfikowanego materiału siewnego w sposób zapobiegający mechanicznemu zmieszaniu z materiałem siewnym niezmodyfikowanym genetycznie, przechowywania genetycznie zmodyfikowanych płodów rolnych w sposób zapobiegający mechanicznemu zmieszaniu z płodami rolnymi niezmodyfikowanymi. Powyższe kwestie projekt ustawy powierza re-

gulacji rozporządzenia ministra do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska.

W przypadku zaistnienia szkody na osobie, na mieniu lub w środowisku powstałej w wyniku prowadzenia upraw genetycznie zmodyfikowanych, projekt ustawy przewiduje odpowiedzialność użytkownika, chyba że szkoda nastąpiła na skutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą użytkownik nie ponosi odpowiedzialności. Jeżeli szkoda dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem o naprawienie szkody może wystąpić Skarb Państwa oraz jednostka samorządu terytorialnego, a w przypadku zasądzenia odszkodowania pieniężnego – przekazuje się je na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Odpowiedzialność kilku użytkowników, których działanie spowodowało powstanie szkody, jest solidarna. Przestrzeganie przepisów w zakresie reguł prowadzenia upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych obwarowane jest, zgodnie z projektem ustawy, sankcjami karno-administracyjnymi w postaci grzywny.

**6**. Z doświadczenia krajów, w których prowadzi się uprawy genetycznie zmodyfikowane wynika, że nawet najlepsze reguły techniczne dotyczące występowania tych upraw obok upraw konwencjonalnych i ekologicznych nie chronią tych ostatnich przed niezamierzonym zanieczyszczeniem materiałem genetycznie zmodyfikowanym podczas naturalnych procesów zachodzących w przyrodzie. Polska i włoska regulacja prawna w zakresie współistnienia upraw różnią się, choć zarówno na podstawie tej pierwszej, jak i drugiej można stwierdzić, że w dużej mierze ciężarem zapewnienia bezkolizyjnej koegzystencji upraw obarczony jest podmiot prowadzący uprawy transgeniczne. Taki kształt rozwiązań, mimo że wydaje się odpowiadać przeciwnikom prowadzenia upraw genetycznie zmodyfikowanych, nasuwa pytanie o zasadność nierównego rozłożenia obowiązków na prowadzących uprawy.

Wdrażanie zasady współistnienia upraw ekologicznych, konwencjonalnych i genetycznie zmodyfikowanych jest we Wspólnocie nieuniknione, należy jedynie postulować racjonalne podejście do ryzyka związanego z prowadzeniem upraw genetycznie zmodyfikowanych na poszczególnych obszarach i nieignorowanie istniejących wyników badań w tym zakresie. W tym względzie warto odwołać się do stanowiska Komitetu Regionów, według którego prawidłowe stosowanie zasady współistnienia upraw jest nierozerwalnie związane z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zasadą ostrożności, która od niej się wywodzi[32]. Państwa członkowskie, utrzymując przepisy krajowe chronią-

[32] Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Sprawozdanie w sprawie wdrożenia krajowych środków w zakresie współistnienia

ce wyjątkowe walory środowiskowe danego obszaru przed ryzykiem związanym z prowadzeniem upraw genetycznie zmodyfikowanych, powinny to mieć na uwadze.

Nie sposób nie odnieść się przy tej okazji do polskiego projektu ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, którego rozwiązania w zakresie współistnienia upraw, w świetle zasad wspólnotowych, należy ocenić jako rygorystyczne. Trzeba uwzględnić fakt, że wiele polskich gmin, powiatów i województw podjęło uchwały deklarujące zachowanie obszarów wolnych od organizmów genetycznie zmodyfikowanych[33]. Mając na uwadze rozwiązanie przyjęte w polskim projekcie ustawy, według którego minister właściwy do spraw rolnictwa ma obowiązek wydania decyzji odmownej co do utworzenia strefy przeznaczonej pod uprawę roślin genetycznie zmodyfikowanych w przypadku negatywnego stanowiska rady gminy, na terenie której uprawa miałaby być prowadzona, uzyskanie decyzji ministra rolnictwa o utworzeniu strefy przeznaczonej pod uprawy roślin genetycznie zmodyfikowanych jest praktycznie niemożliwe.

Ponadto uzależnienie możliwości złożenia wniosku o wydanie decyzji o utworzeniu strefy wskazanej do prowadzenia upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych od konieczności uzyskania przez osobę zainteresowaną (użytkownika) pisemnych oświadczeń posiadaczy gruntów (nie tylko rolnych) w obrębie izolacji przestrzennej od gruntu, na którym jest planowana uprawa genetycznie zmodyfikowanych roślin (a nie tylko „sąsiadów"), wydaje się wykraczać poza to, co niezbędne dla zapewnienia prawidłowej koegzystencji upraw.

W świetle nowego orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 13 września 2007 r.[34] przypuszczać można, że jedynie wykazanie przez Polskę w procedurze notyfikacyjnej przed Komisją istnienia specyficznego problemu uzasadni możliwość utrzymania polskich przepisów w projektowanym kształcie[35], co już obecnie nie wydaje się oczywiste[36]. Należy mieć bo-

---

upraw genetycznie modyfikowanych oraz upraw tradycyjnych i ekologicznych (2007/C 57/03), Dz. Urz. C 57/11 z 10 marca 2007 r.

[33] Zob. http://icppc.pl/pl/gmo/index.php?id=5.

[34] Zob. orzeczenie ETS z 13 września 2007 r. wydane w sprawach połączonych C-439/05 P i C 454/05 na skutek odwołań Republiki Austrii i Landu Oberösterreich od wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z 5 października 2005 r., w którym oddalił on skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji nr 2003/653/WE z 2 września 2003 r., wydanej w sprawie przepisów krajowych zabraniających używania organizmów genetycznie zmodyfikowanych; http://curia.europa.eu/jurisp/cgibin/form.pl?lang=PL&Submit=Rechercher$docrequire =alldocs& nu-maff =C-454/05 P&datefs =&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

[35] Zob. Ramowe stanowisko Polski dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO), wersja z uwzględnieniem uwag Rady Ministrów, 3 kwietnia 2006 r.; http:/gmo.mos.gov.pl /pobierz/GMO_RAMOWE _STANOWISKO_POLSKI.pdf. Polski Rząd opowiedział się za

wiem na uwadze stanowisko Komisji, która w zakwestionowanej przez Republikę Austrii decyzji uznała, że państwo to nie wykazało, iż na jego terytorium po przyjęciu dyrektywy nr 2001/18 wystąpił „specyficzny problem" w rozumieniu art. 95 ust. 5 TWE. Stanowisko Komisji oparte było na opinii Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, z której wynikało, że Austria nie przedstawiła dowodu naukowego na występowanie szczególnych ekosystemów, które wymagałyby dokonania odrębnej oceny ryzyka od oceny ryzyka przeprowadzonej na terytorium całego kraju. Trybunał podkreślił w powołanym przeczeniu, odwołując się do orzecznictwa, że przesłanki określone w art. 95 ust. 5 TWE mają charakter kumulatywny.

## LEGAL ASPECTS OF THE COEXISTENCE OF CONVENTIONAL, ORGANIC AND GENETICALLY MODIFIED CULTIVATIONS

Summary

The purpose of the paper is to determine the legal principles of the coexistence of genetically modified, organic, and conventional cultivations, with special regard to the requirements of ascertaining the consumers access to a differentiated range of agricultural produce, and the natural environment protection.

The coexistence of conventional, organic and genetically modified cultivations means that they are practically, and without prejudice, capable of functioning alongside one another. The legal norms that regulate the coexistence of such cultivations are of a technical nature. Legislations of some EU member states, including that of Italy, place the burden of ascertaining a non-collision coexistence of cultivations on those who engage in the GMO production.

As experience of some states engaged in GMO cultivations shows, even the best regulations of the technical aspects of the coexistence of GMO cultivations with conventional or ecological ones do not provide an adequate and sufficient cover to protect the latter from unintentional pollution with genetically modified material that is happening in the course of natural processes undergoing in the nature. Apparently, such circumstances cannot be fully controlled.

---

dopuszczeniem zamkniętego użycia GMO, przeciwko prowadzeniu zamierzonego uwolnienia do środowiska GMO w celach doświadczalnych na terytorium RP, przeciwko dopuszczaniu wprowadzania do obrotu produktów GM dopuszczalnych na podstawie dyrektywy 2001/18/WE oraz przeciwko wprowadzaniu do obrotu pasz GM. Według stanowiska polskiego rządu, dopuszczalny jest import żywności GMO z krajów UE i z krajów spoza Unii Europejskiej.

[36] Komisja UE, ustosunkowując się do projektu polskiej ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, stwierdziła, że proponowane rozwiązania są nazbyt restrykcyjne wobec producentów upraw genetycznie zmodyfikowanych; zob. Z. Jóźwiak, *Zbyt duża odpowiedzialność hodowcy zmutowanej kukurydzy*, „Rzeczpospolita" z 13 sierpnia 2007 r.

## ASPETTI GIURIDICI DELLA COESISTENZA DELLE CULTURE CONVENZIONALI, BIOLOGICHE E GENETICAMENTE MODIFICATE

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è quello di determinare le regole giuridiche della coesistenza delle culture geneticamente modificate, biologiche e convenzionali, tenendo conto della necessità di garantire ai consumatori una offerta variegata dei prodotti agricoli e la tutela dell'ambiente.

La coesistenza delle culture convenzionali, biologiche e geneticamente modificate si basa sulle possibilità pratiche del loro funzionamento l'una accanto all'altra senza recarsi danno. Le norme giuridiche che regolano la coesistenza delle culture hanno il carattere tecnico. Nella legislazione di alcuni Stati membri dell'Unione Europea, come p.es. in Italia, il peso di garantire la normale coesistenza viene scaricato soprattutto su quelli che si occupano delle culture geneticamente modificate.

Inoltre l'Autrice constata, sulla base delle pratiche dei paesi in cui sono coltivate culture geneticamente modificate, che anche le migliori regole tecniche riguardanti l'esistenza delle suddette culture accanto alle culture convenzionali e biologiche non proteggono queste ultime dall'inquinamento involontario tramite il materiale geneticamente modificato durante i processi che avvengono nella natura. Poiché non è possibile il loro controllo dalla parte dell'uomo.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

**DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA**

# Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia proceduralne

## 1. Uwagi wprowadzające

Wprowadzenie prawno-finansowych instrumentów wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej do polskiego rolnictwa wywołuje wiele wątpliwości interpretacyjnych w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę oceny wybranych rozwiązań proceduralnych wprowadzonych przez ustawę z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej[1], przy uwzględnieniu wymogów specyfiki postępowania w sprawie przyznania płatności. Postępowanie to bowiem w prawodawstwie unijnym ma charakter rutynowego, uproszczonego systemu przyznawania świadczeń, kontroli warunków ich uzyskania i wykorzystania. W poprzedniej ustawie z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru[2] polski ustawodawca zdecydował się na sformalizowaną procedurę przyznawania płatności regulowaną przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego[3].

W ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej utrzymana została reguła, że do postępowań prowa-

---

[1] Dz. U. Nr 35, poz. 217.

[2] Dz. U. 2004, Nr 6, poz. 40 z późn. zm.

[3] Tak S. Prutis, *Instrumenty prawne wsparcia rolnictwa ze środków UE (w świetle orzecznictwa Sądu Administracyjnego w Białymstoku)*, „Studia Iuridica Agraria" t. VI, 2007, s. 40.

dzonych na podstawie nowej regulacji w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy ustawy nie przewidują szczególnej regulacji. Rygorystyczne warunki przyznawania płatności przewidziane prawem unijnym, mającym bezpośrednie zastosowanie w polskim porządku prawnym, brak doświadczeń polskich producentów rolnych w pozyskiwaniu środków unijnych przeznaczonych na dopłaty oraz duża ilość wniosków (1,4 mln) i konieczność rozliczenia się ze środków finansowych w określonym terminie spowodowały konieczność uproszczenia, usprawnienia i obniżenia kosztów postępowania. Realizacji tak określonych celów służyć mają niektóre, odmienne od przepisów k.p.a., zasady i rozwiązania proceduralne wprowadzone przez ustawę o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej.

Ponieważ że regulacja prawna przyznawania płatności do gruntów na podstawie ustawy z 26 stycznia 2007 r. nie była jeszcze przedmiotem szczegółowych rozważań doktryny ani praktyki orzeczniczej organów administracji publicznej i sądów administracyjnych, niniejszy artykuł stanowi próbę zarysowania problematyki i może być punktem wyjścia dalszych rozważań. Pogłębiona analiza tejże problematyki będzie możliwa po ukształtowaniu się praktyki orzeczniczej[4].

## 2. Płatności do gruntów rolnych po reformie WPR z 2003

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r.[5] wprowadziła zasadnicze zmiany odnośnie do zasad przyznawania płatności bezpośrednich. Podstawowa zmiana polega na zastąpieniu kilku płatności bezpośrednich jedną zryczałtowaną płatnością przysługującą na gospodarstwo rolne, ustaloną na podstawie okresu referencyjnego 2000-2002. Ponadto płatności mają charakter warunkowy i są uzależnione od przestrzegania zasad tzw. dobrej praktyki rolniczej w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności, przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych (*cross-compliance*), a ich wysokość jest niezależna od wielkości produkcji (*decoupling*). Przewidziana jest natomiast redukcja ich wysokości w odniesieniu do większych gospodarstw rolnych, z przeznaczeniem

[4] Analizę orzecznictwa WSA w Białymstoku przeprowadził S. Prutis, op. cit., s. 39 i n.

[5] Zwana reformą Fischera; zasadnicze decyzje zostały podjęte na szczycie luksemburskim (26-27 czerwca 2003 r.).

uzyskanych w ten sposób środków na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich (modulacja)[6].

Nowy system dopłat bezpośrednich został uregulowany rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające niektóre rozporządzenia[7], a wszedł w życie 1 stycznia 2005 r. Do końca 2006 r. państwa członkowskie mogły wprowadzić tylko niektóre rozwiązania i utrzymać stare zasady, jednak od 1 stycznia 2007 r. państwa członkowskie zostały zobligowane do wprowadzenia wszystkich zmian w systemie płatności.

W Traktacie akcesyjnym z 16 kwietnia 2003 r. o przystąpieniu do Unii Europejskiej także państwa przystępujące zagwarantowały sobie dostęp do płatności bezpośrednich. W traktacie przewidziano zróżnicowany poziom płatności dla „państw piętnastki" i nowo przyjętych państw członkowskich oraz dziesięcioletni okres przejściowy dochodzenia do pełnego poziomu dopłat bezpośrednich[8].

Państwa przystępujące przyznają rolnikom dopłaty w oparciu o model jednakowej premii na podstawie ilości posiadanych gruntów. Jest to więc uproszczony system wsparcia, nawiązujący do modelu regionalnego SAPS (art. 158 rozporządzenia nr 1782/2003). W ramach tego systemu płatności rolnicy otrzymują wsparcie z budżetu unijnego do powierzchni użytków rolnych, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. Nie jest natomiast wymagana na użytkach objętych płatnościami żadna produkcja. Kwoty płatności bezpośrednich wzrastają co roku i wynoszą w procentach poziomu płatności stosowanych w odpowiednich latach we Wspólnocie na dzień 30 kwietnia 2004 r.: 25% w 2004 r., 30% w 2005 r., 35% w 2006 r., 40% w 2007 r., 50% w 2008 r., 60% w 2009 r., 70% w 2010 r., 80% w 2011 r., 90% w 2012 r. i 100% w 2013 r.

System uproszczony w zakresie płatności bezpośrednich uwzględnia dodatkowe elementy wsparcia. Płatności podstawowe mogą zostać uzupełnione za zgodą Komisji Europejskiej do 30% poziomu wsparcia stosowanego w państwach „starej Unii" na dzień 30 kwietnia 2004 r. Na

---

[6] Modulacja dotyczy gospodarstw rolnych korzystających z pomocy przekraczającej 5000 euro rocznie.

[7] Dz. Urz. UE L 270 z 21. października 2003 r., s. 1.

[8] Szerzej na temat płatności bezpośrednich por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, Warszawa 2006, s. 190 i n.

podstawie art. 143 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003, nowe państwa członkowskie mogą ze środków krajowych dofinansować wybrane działania pozwalające realizować istotne elementy polityki krajowej, jeżeli są one zgodne z przepisami unijnymi.

Wysokość dopłat bezpośrednich wypłacanych w „nowych państwach" nie może przekroczyć granicy określonej w załączniku VIIIa do rozporządzenia nr 1782/2003.

System uproszczony jest zgodny z kierunkami reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. z Luxemburga, w tym w szczególności z zasadą wprowadzenia płatności niepowiązanych z produkcją. Każde z nowych państw członkowskich może dowolnie określić moment przejścia do modelu jednolitej płatności obszarowej. Natomiast zgodnie z art. 12a rozporządzenia Rady nr 1782/2003, regulacje dotyczące modulacji dopłat bezpośrednich nabiorą mocy wiążącej w nowych państwach członkowskich z początkiem roku kalendarzowego, w którym poziom dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w tych państwach zostanie zrównany z poziomem dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez rolników w państwach „starej Unii" w dniu 30 kwietnia 2004 r. Zasady dyscypliny finansowej przewidziane rozporządzeniem nr 1782/2003 w odniesieniu do płatności bezpośrednich zostaną wprowadzone w momencie zrównania płatności bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich[9].

Przed tym okresem należy wypracować jasne reguły przyznawania jednolitej płatności, także w zakresie procedury. Pomocne w tym zakresie będą doświadczenia państw, które w 2007 r. wprowadziły w zakresie jednolitych płatności obszarowych rozwiązania reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. oraz doświadczenia zdobyte przez Polskę w okresie stosowania ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru.

## 3. Zasady postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych

Szczególnie istotną, ponieważ odmienną od podstawowych zasad k.p.a. regulację, ustawodawca wprowadził w art. 3 ust. 3 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej.

Ustawa w ust. 3 powołanego artykułu nałożyła na strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawach dotyczących płatności

---

[9] Szerzej odnośnie do zasad modulacji por. D. Milanowska, *Instrument modulacji w nowym systemie dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria", tom VI, 2007, s. 71 i n.

bezpośredniej, uzupełniającej i cukrowej obowiązek przedstawiania dowodów oraz dawania wyjaśnień co do okoliczności sprawy, zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. Obciążyła też obowiązkiem udowodnienia faktu osobę, która wywodzi z niego skutki prawne. Tym samym w postępowaniu w sprawie przyznania płatności nastąpiło odejście od zasady prawdy obiektywnej, co powinno wpłynąć w praktyce na uaktywnienie stron tego postępowania. Ustawodawca zastosował zatem odmienną od art. 7 k.p.a. regulację, zgodnie z którą to organy administracji publicznej „podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy", a zatem to organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego[10].

W postępowaniu w sprawie przyznania płatności do gruntów rolnych i płatności cukrowej to nie organ administracji publicznej, a posiadacz (faktycznie korzystający z gruntów) ma przedstawić wszystkie dowody niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. Jest to zatem oparcie postępowania dowodowego w znacznym stopniu na dowodach przedstawionych przez stronę w toku postępowania poprzez przeniesienie ciężaru dowodowego na osobę, która z faktu wywodzi skutki prawne.

Postępowanie w sprawie przyznania płatności prowadzone jest na wniosek rolnika, który spełnia łącznie następujące warunki:

- posiada działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha (powierzchnia określona dla Polski w załączniku XX do rozporządzenia nr 1973/2004);
- utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami, tj. w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2007 r. w sprawie norm minimalnych[11]);
- został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

---

[10] Np. wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45.
[11] Dz. U. Nr 46, poz. 306.

Wydając decyzję w sprawie przyznania płatności, kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa opiera się na oświadczeniu wnioskodawcy zawartym we wniosku, że spełnia on ustawowe warunki do przyznania płatności. W razie braku sporu co do osoby uprawnionego do dopłaty oświadczenie wnioskodawcy należy uznać za wystarczający dowód, w oparciu o który zostanie wydana decyzja.

W praktyce omawiana regulacja art. 3 ust. 3 ustawy będzie miała zastosowanie wyłącznie w sytuacjach spornych, m.in. w przypadku złożenia wniosku dotyczącego tej samej działki przez kilku wnioskodawców. Ustawa o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej stanowi, że w jednym roku na działkę rolną płatność może być przyznana tyko raz (art. 7 ust. 5). Wykluczono zatem możliwość wypłaty w jednym roku na dany obszar gruntu rolnego płatności więcej niż jednej osobie i więcej niż raz. W takim przypadku na wnioskodawcy będzie ciążył obowiązek wykazania, że jest uprawniony do dopłaty. Celem uniknięcia wątpliwości dotyczących podmiotu uprawnionego do dopłaty, które wystepowały na tle ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru[12], ustawodawca uregulował problem zbiegu tytułów do wystąpienia o płatność (art.7 ust. 6-8). W przypadku gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i zależnego, płatność przysługuje posiadaczowi zależnemu, a zatem rolnikowi, który faktycznie zajmuje się uprawą zgłoszonych i kwalifikujących się do płatności gruntów rolnych i który odpowiada za ich utrzymanie zgodnie z normami.

Obecna treść przepisu zabezpiecza interesy posiadacza zależnego w przypadku złożenia wniosku także przez posiadacza samoistnego. Wymóg tytułu prawnego do gruntów nie został sformułowany w żadnym z przepisów prawa. Wnioskodawca nie musi zatem wykazać, że przysługuje mu prawo do gruntu, a jedynie że faktycznie posiada wnioskowane grunty rolne i utrzymuje je zgodnie z normami. W przypadku współposiadania działki rolnej wnioskodawca powinien do wniosku o przyznanie płatności dołączyć pisemną zgodę współposiadaczy co do osoby, której przysługuje płatność. Ewentualne spory związane z przysługującym wnioskodawcy prawem do gruntu mają charakter cywilnoprawny i powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego.

---

[12] Na podstawie przepisów ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru płatność przysługiwała „posiadaczowi gruntów rolnych". Zdarzały się zatem sytuacje, gdy z wnioskiem o dopłatę występował zarówno posiadacz samoistny, jak i zależny, np. gdy nieruchomość rolna była przedmiotem dzierżawy.

Konsekwencją odejścia od zasady prawdy obiektywnej jest również rezygnacja z zasady postępowania dowodowego, wyrażonej w art. 77 k.p.a. Stosownie do powołanego przepisu na organ administracji publicznej nałożony został obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. W k.p.a. obowiązek zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej należy rozumieć w ten sposób, że organ albo czyni to z własnej inicjatywy, jeżeli uważa za konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, albo gromadzi w aktach sprawy dowody wskazane lub dostarczone przez strony, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy[13]. W art. 3 ust. 2 pkt 2 obowiązek ten został ograniczony jedynie do obowiązku rozpatrzenia całego materiału dowodowego wskazanego we wniosku oraz innych dokumentach dołączonych przez wnioskodawcę i innych uczestników postępowania. Na Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie ciąży natomiast obowiązek aktywnego poszukiwania dowodów na poparcie uprawnienia wnioskodawcy do otrzymania płatności.

Ze względu na ekonomikę prowadzonych postępowań ustawodawca ograniczył stosowanie zasady informowania stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej – art. 9 k.p.a. oraz zasady czynnego udziału strony w postępowaniu – art. 10 k.p.a. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 3 i 4, organ administracji ma obowiązek zapewnienia stronom – ale jedynie na ich żądanie – czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz jest zobowiązany do udzielania stronom – również wyłącznie na ich żądanie – niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.

Ograniczone zastosowanie art. 9 i 10 k.p.a. do przypadków wystąpienia przez strony z żądaniem czynnego udziału w postępowaniu lub udzielenia informacji nie powinno pogorszyć sytuacji strony. W praktyce przedstawione regulacje będą stosowane w sytuacjach, gdy decyzja o przyznaniu

---

[13] Orzecznictwo sądowe nie jest w tej kwestii jednolite. Część orzecznictwa obowiązkiem zebrania całego materiału dowodowego obciąża organ administracji publicznej: wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., SA 234/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 23; wyrok NSA z dnia 16 lipca 1985 r., III SA 601/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 15; wyrok NSA z dnia 17 maja 1994 r., SA/Lu 1921/93, niepublikowany. Część prezentuje nieco złagodzone stanowisko, według którego, jeżeli strona nie przedstawi dowodów na poparcie swoich twierdzeń, wówczas organ administracji publicznej nie zawsze musi działać z urzędu: wyrok NSA z dnia 11grudnia 1996 r., SA/Ka 2015/95, niepublikowany. Natomiast część judykatury stoi na stanowisku, że organ może żądać od strony, aby ta przedstawiła dowody na poparcie swoich twierdzeń: wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., SA/Ka 2730/95 (niepublikowany).

płatności do gruntów będzie wydawana w sytuacji spornej. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje bowiem kontradyktoryjny tryb postępowania, w przypadku wyznaczenia przez organ rozprawy, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, m.in. zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

W postępowaniu administracyjnym o przyznanie płatności do gruntów rolnych i płatności cukrowej organ administracji wyznaczy zapewne rozprawę w sytuacjach, gdy niezbędne jest ustosunkowanie się wnioskodawcy i osób uczestniczących w postępowaniu do zgromadzonych środków dowodowych, złożenie wyjaśnień, zgłoszenie żądań czy zarzutów. Uczestnicy postępowania mają wówczas także możliwość wypowiedzenie się na temat wyników postępowania administracyjnego.

## 5. Wniosek o przyznanie płatności

Płatności przyznawane są na wniosek. Wniosek o przyznanie płatności rolnik składa w terminie od 15 marca do 15 maja. Termin ten Polska ustaliła zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia Komisji WE nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu nr 1782/2003[14]. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi może na podstawie upoważnienia Komisji Europejskiej, wydanego na podstawie art. 144 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003, przedłużyć termin składania wniosków o przyznanie płatności.

W przypadku uchybienia przez wnioskodawcę terminowi złożenia wniosku – zgodnie z art. 18 ust 3 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej – termin ten nie podlega przywróceniu. Regulacja ta jest uwarunkowana art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004, zgodnie z którą złożenie wniosku po terminie końcowym (w przypadku Polski po 15 maja) wiąże się z utratą 1% za każdy dzień roboczy kwoty płatności, do której uprawniony był rolnik, gdyby wniosek został złożony w terminie. Po 25 dniach od upływu terminu składania wniosków nie są one przyjmowane. Wobec znacznej ilości wniosków i konieczności rozliczenia się ze środków finansowych przeznaczonych na wypłaty, przyjęta przez Polskę regulacja dotycząca braku możliwości przywrócenia terminu

[14] Dz. Urz. UE L 141 z 30 kwietnia 2004 r., s. 18.

jest w pełni uzasadniona. Zachowanie terminu złożenia wniosków i wypłata płatności wymaga dyscypliny zarówno od agencji płatniczej, jak i od beneficjentów płatności.

Rolnik składający wniosek po raz pierwszy korzysta z formularza opracowanego i udostępnionego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, natomiast rolnik składający wniosek po raz kolejny powinien uczynić to na formularzu częściowo wypełnionym (spersonalizowanym), dołączając do niego graficzne załączniki (mapy działek, na których szkicowo zaznaczono granice działek rolnych). Rolnik ma obowiązek podania we wniosku wszystkich gruntów rolnych będących w jego posiadaniu, niezależnie od tego czy ubiega się o przyznanie płatności do tych gruntów (art. 14 ust. 1 rozporządzenia 796/2004).

## 6. Następstwo proceduralne w postępowaniu administracyjnym o przyznanie płatności do gruntów rolnych

Polski ustawodawca uregulował kwestię zmiany stron postępowania administracyjnego w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego (art. 74 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 796/2004) oraz przeniesienia posiadania gruntów rolnych w drodze spadkobrania, w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia doręczenia decyzji. Ustawa o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej uregulowała zatem przypadki sukcesji *inter vivos*, gdy następstwo proceduralne jest rezultatem czynności prawnej dotyczącej przedmiotu postępowania, oraz sukcesję *mortis causa*, gdy następstwo proceduralne, jako rezultat następstwa prawnego, jest skutkiem śmierci osoby fizycznej.

Regulacja art. 21 i 22 powołanej ustawy odpowiada treścią art. 30 § 4 k.p.a., które jednak z uwagi na charakter sprawy nie miałyby zastosowania z mocy przepisów samego Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis art. 30 § 4 k.p.a. reguluje bowiem następstwo proceduralne odnośnie do praw zbywalnych lub dziedzicznych. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie wskazuje się natomiast zgodnie, że prawa i obowiązki nabyte w postępowaniu administracyjnym są w zasadzie niezbywalne, chyba że są to prawa i obowiązki o charakterze cywilnoprawnym[15]. Pojęcie praw dziedzicznych w sensie ścisłym oznacza natomiast prawa, które wchodzą w skład spadku po osobie zmar-

[15] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, Zakamycze, Kraków 2005, wersja internetowa, wyrok NSA z dnia 28 listopada 1989 r., II SA 1021/89, niepublikowany i wyrok NSA z dnia 15 lipca 1982 r., II SA 833/82, niepublikowany.

łej według przepisów kodeksu cywilnego. Prawo do płatności bezpośredniej nie ma jednak ani charakteru zbywalnego, ani dziedzicznego. Rozwiązania przewidziane w art. 21 i art. 22 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej pozwalają potraktować decyzje w sprawach przyznania płatności jako decyzje wydane na podstawie wniosków złożonych w terminie przez uprzednich posiadaczy.

Stosownie do art. 74 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 796/2004, przekazanie gospodarstwa oznacza sprzedaż, dzierżawę lub jakikolwiek inny rodzaj transakcji w odniesieniu do danych jednostek produkcyjnych. Zatem oprócz czynności rozporządzających prowadzących do przeniesienia na przejmującego rolnika praw przysługujących przekazującemu, takich jak: sprzedaż, darowizna, dożywocie, wniesienie gospodarstwa rolnego tytułem wkładu do spółki cywilnej lub spółek prawa handlowego, należy wziąć pod uwagę także czynności, które prowadzą wyłącznie do zmiany podmiotu gospodarującego, przede wszystkim dzierżawę. Analizowane „przekazanie" oznacza więc w zasadzie przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego po złożeniu wniosku o płatność, a przed wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie o przyznanie płatności.

Przejmujący wstąpi wówczas do postępowania na miejsce przekazującego, jeżeli złoży wniosek o przyznanie płatności nie później niż do dnia wydania decyzji w sprawie płatności. Termin do złożenia wniosku ma w tym wypadku charakter terminu materialnoprawnego, a zatem nie ma do niego zastosowania instytucja procesowa przywrócenia terminu[16]. W przypadku złożenia wniosku przed decyzją w sprawie płatności przejmujący wstępuje do toczącego się postępowania na miejsce przekazującego, wstępuje więc we wszystkie prawa i obowiązki strony tego postępowania[17]. W związku z ograniczeniem zasady informacji stron o okolicznościach faktycznych i prawnych do ich udzielania wyłącznie na żądanie stron organ administracji zawiadomiony przez przekazującego nie ma obowiązku informowania nabywcy, jako strony postępowania o okolicznościach toczącej się sprawy, w tym o terminie do złożenia wniosku.

W ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej uregulowana została również, pominiętą przez przepisy unijne, kwestia przeniesienia posiadania gruntów rolnych w drodze dzie-

[16] Stanowisko takie wyraził WSA w Białymstoku sygn. akt II S.A./Bk1034/05, II S.A./ Bk 20/06, II S.A./Bk 58/06 i II S.A. Bk234/06.

[17] Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych reguła ta nie była *expressis verbis* wyrażona w przepisach, choć stanowisko takie wyraziła judykatura, m.in. w orzeczeniu WSA w Białymstoku (II S.A./Bk 58/06).

dziczenia, jeżeli śmierć rolnika nastąpiła w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia doręczenia decyzji. Przyjęto bowiem zgodnie z obowiązującym w doktrynie poglądem, że zakończenie postępowania następuje z dniem doręczenia decyzji, a nie z dniem jej wydania. Spadkobierca po spełnieniu ustawowych wymogów może otrzymać płatność, o którą wystąpił spadkodawca. Jeżeli z postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku wynika, że uprawniony do nabycia spadku jest więcej niż jeden spadkobierca wstępujący do postępowania jest obowiązany dołączyć do wniosku oświadczenia pozostałych spadkobierców, iż wyrażają zgodę na wstąpienie tego spadkobiercy do postępowania i przyznanie mu płatności. Zastosowanie tego rozwiązania ma na celu ochronę interesów wszystkich spadkobierców. Zakończenie postępowania w sprawie przyznania płatności uzależnione jest od zakończenia postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia spadku.

## 7. Rozwiązania mające na celu uproszczenie, przyspieszenie i obniżenie kosztów postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych

W omawianej ustawie znalazło się ponadto szereg rozwiązań proceduralnych, których celem jest poprawa ekonomiki postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych. Z uwagi na ramy niniejszego opracowania zostaną one jedynie zasygnalizowane w dalszej części.

W art. 19 ust. 3 ustawy określony został termin do rozpatrywania odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności na 2 miesiące od dnia otrzymania odwołania. Przed wejściem w życie ustawy obowiązywały w tym zakresie przepisy k.p.a., które określają miesięczny termin załatwienia sprawy. Zmiana ta spowoduje zmniejszenie kosztów postępowań dzięki zniesieniu potrzeby ponoszenia kosztów informowania stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.

W art. 39 ustawy ustawodawca wprowadził istotną zmianę w stosunku do regulacji art. 122 k.p.a. Na jego podstawie organ wyższego stopnia może zmienić decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo, również bez zgody strony, jeżeli nie ograniczy to nabytych przez nią praw. Powołany przepis ma na celu przyspieszenie procedury przyznawania płatności i jest istotny, gdyż przepisy UE obligują państwa członkowskie do wypłacania płatności w określonych terminach (30 czerwcu roku

następnego po roku, w którym został złożony wniosek). Zmiana decyzji, która nie ograniczy praw nabytych przez stronę, może mieć miejsce w przypadku podwyższenia stronie kwoty przyznanych płatności.

Przepisem, który uprości postępowanie w sprawie przyznania płatności do gruntów rolnych, jest również art. 40 ustawy. Przewiduje on odstąpienie od ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranej, jeżeli jest ona nie wyższa niż równowartość 10 euro.

## 8. Podsumowanie

Celem ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej było uregulowanie zagadnień z zakresu płatności, pozostawionych do rozstrzygnięcia przez państwa członkowskie albo nieuregulowanych rozporządzeniem nr 1782/2003 czy rozporządzeniami wykonującymi to rozporządzenie. Oprócz zadań i właściwości organów w zakresie dotyczącym płatności, w ustawie uregulowane zostały również zasady i tryb postępowania w sprawie przyznania płatności. Trzyletni okres obowiązywania ustawy z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru pozwolił na dokonanie wstępnej oceny rozwiązań proceduralnych, wskazując na potrzebę dostosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do wymogów postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych.

Zamierzeniem ustawodawcy przy przygotowaniu ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej była modyfikacja rozwiązań proceduralnych k.p.a. w kierunku uproszczenia, przyspieszenia i obniżenia kosztów postępowania. Wiąże się to z większym uaktywnieniem stron przedmiotowego postępowania poprzez :

- zastosowanie rozkładu ciężaru dowodowego ugruntowanego w przepisach k.p.c. i k.c.,
- rezygnację z obowiązku wyczerpującego zebrania całego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej i ograniczenie go do obowiązku rozpatrzenia materiału dowodowego zebranego w aktach sprawy,
- obowiązek zapewnienia stronom, ale tylko na ich żądanie, czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz obowiązek udzielania stronom niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania.

Pozostałe rozwiązania proceduralne zastosowane w ustawie o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej nie mają tak podstawowego znaczenia, choć w znacznej mierze powinny usprawnić postępowanie. Ocena w tym zakresie będzie jednak możliwa dopiero po dłuższym okresie stosowania prawa przez organy administracji i sądy administracyjne.

Już teraz należy jednak zauważyć, że obciążenie ciężarem dowodowym wnioskodawcy i większy rygoryzm postępowania o płatności do gruntów rolnych może nieco pogorszyć sytuację prawną strony. Dotyczyć będzie to przede wszystkim niewielkich gospodarstw rolnych, które wnioskując o dopłaty, nie będą korzystały z fachowej pomocy w tym zakresie, a w szczególności w razie wystąpienia sporu nie będą wnioskowały o dopuszczenie dowodów na poparcie swoich twierdzeń, nie będą zgłaszały zarzutów ani składały wyjaśnień.

Analiza zastosowanych w ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej rozwiązań pozwala na wyciągnięcie wniosków o bardziej ogólnym charakterze. Wsparcie w postaci płatności bezpośrednich udzielane rolnikom w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r. i 2007 r. może okazać się niewystarczające, także z powodu nadmiernego rygoryzmu proceduralnego w ich pozyskiwaniu. Aktualnie obowiązujący system przyznawania płatności nie prowadzi bowiem do rozwoju określonego typu gospodarstw, których funkcje produkcyjne ustawodawca narodowy zamierza wspierać. W Polsce ustawodawca określił typ takiego gospodarstwa w postulacie ustrojowym o gospodarstwie rodzinnym, jako podstawie ustroju rolnego.

Ponieważ płatności bezpośrednie stanowiły w okresie 2000-2006 r. średnio około 70% wydatków na Wspólną Politykę Rolną, można postawić tezę, że model rolnictwa w tych krajach został stworzony w oparciu o system dopłat. Należy więc polskim rolnikom, którzy korzystają z ciągle jeszcze niższych dopłat, zapewnić innego rodzaju preferencje, które umożliwią im konkurowanie z rolnikami tzw. starej Unii. Konieczne jest zatem stworzenie pełnego programu rozwoju rolnictwa. Elementem składowym tego programu powinno być określenie typu gospodarstw, których funkcję produkcyjną poszczególne państwa zamierzają wspierać.

Zastosowanie instrumentów przewidzianych reformą Fischlera Wspólnej Polityki Rolnej z 2003/2004, w postaci *decouplingu* (uniezależnienie dopłat bezpośrednich od wielkości produkcji), *cross-compliance* (spełnienie określonych wymogów rolno-środowiskowych jako warunek uzyskania premii) oraz modulacji (polega na redukcji dopłat bezpośrednich z przeznaczeniem uzyskanych w ten sposób środków na finansowanie instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich), może okazać się

niewystarczające, jeśli państwa członkowskie nie określą prawidłowo w narodowych programach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich funkcji i celów, jakim wsparcie to ma służyć, co przekłada się na potrzebę określenia cech gospodarstw rolnych, których funkcję produkcyjną zamierzamy wspierać.

Sama możliwość dostosowania wielkości stawki płatności do preferowanego przez Polskę profilu produkcji prowadzonej w gospodarstwach rolnych, przez udzielenie rolnikom wsparcia w wymagających tego sektorach produkcji rolnej, z całą pewnością nie wpłynie na aktywne kształtowanie polityki rolnej. Zastosowanie przemyślanych rozwiązań proceduralnych może natomiast znacznie pomóc producentom rolnym w sprawnych korzystaniu z dostępnych środków Wspólnej Polityki Rolnej.

## DIRECT PAYMENTS AND SUGAR PAYMENT – SELECTED PROCEDURAL ISSUES

Summary

The purpose of the paper is to assess selected procedural issues incorporated in the Act on direct payments and sugar payment that came into force on 26 January 2007. Special regard is given to the specific requirements accompanying the procedure. The Community legislation offers simplified proceedings regulating allocation of those payments and subsequent supervision of the conditions under which they were granted and used.

The main focus of the paper is on the procedural solutions provided for in the Act that have been applied to simplify and accelerate the payment procedures, reduce the costs of such procedure, and, in particular, the administrative proceedings costs in appeals against negative decisions as well as requests for amendments in the issued decisions, provided they do not limit the once acquired rights.

A fuller assessment of those procedural solutions will only be possible in the future, after the provisions of the Act have been implemented and used in practice for some time by different organs of state administration and administrative courts or tribunals.

## I CONTRIBUTI DI SUPERFICIE E I CONTRIBUTI ALLA PRODUZIONE DELLO ZUCCHERO – QUESTIONI PROCEDURALI SCELTE

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è di esprimere un giudizio su alcune soluzioni procedurali scelte introdotte tramite la legge del 26 gennaio 2007 sui contributi di superficie e sui contributi alla produzione dello zucchero, tenendo conto dei particolari requisiti di tale procedura.

La procedura dell'assegnazione dei contributi nella legislazione comunitaria ha il carattere del sistema semplificato dell'assegnazione delle prestazioni, del controllo delle condizioni con le quali esse vengono ricavate e sfruttate.

L'oggetto delle considerazioni presentate nell'articolo sono le soluzioni procedurali applicate nella suddetta legge miranti alla semplificazione, all'accelerazione e al ribasso dei costi della procedura nell'ambito dell'assegnazione dei contributi, in particolare nel campo delle regole di tale procedura, della domanda di contributi, della conseguenza procedurale nel procedimento amministrativo, della revoca dalla decisione e della possibilità di cambiare la decisione finale, senza che tale cambiamento limiti i diritti acquisiti dalla parte.

Un giudizio più completo di alcune questioni procedurali scelte sarà possibile dopo un certo periodo dall'applicazione della legge dagli organi amministrativi e dai tribunali amministrativi.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

KINGA MALINOWSKA

# Negocjacje w dziedzinie rolnictwa w ramach Światowej Organizacji Handlu a Wspólna Polityka Rolna

**1**. Kształt Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w znacznym stopniu jest zależny od międzynarodowych zobowiązań Wspólnoty Europejskiej podjętych w ramach wielostronnych negocjacji Światowej Organizacji Handlu (WTO[1]). Wewnętrzna polityka poszczególnych państw w zakresie rolnictwa poddana została po raz pierwszy dyscyplinie liberalizacji handlu w 1994 r., w wyniku zawarcia Porozumienia Rolnego, będącego częścią kończącego Urugwajską Rundę Negocjacyjną tzw. traktatu z Marrakeszu. Przyjęte wówczas ustalenia, dotyczące wsparcia wewnętrznego, pomocy eksportowej i ograniczenia barier w dostępie do rynku, choć już na ówczesnym etapie powodowały konieczność istotnych reform Wspólnej Polityki Rolnej[2], od początku pomyślane były jako zaledwie podstawa dalszej liberalizacji.

W 2001 r. w stolicy Kataru, Doha, podjęto decyzję o rozpoczęciu kolejnego cyklu negocjacji (DDA[3]), obejmującego m.i. zagadnienia rolne. Rozmowy, których celem jest doprowadzenie do zawarcia nowego porozumienia, uwzględniającego w szczególności specyficzne potrzeby państw rozwijających się, napotykały w przeciągu minionych kilku lat wiele trudności, co doprowadziło w lipcu 2006 r. do ich zawieszenia[4].

---

[1] World Trade Organization

[2] Dostosowanie WPR do wymogów Porozumienia odbyło się w dużej mierze jeszcze przed jego wejściem w życie w wyniku tzw. reformy MacSharry'ego w 1992 r.

[3] Doha Development Round – Runda Rozwoju Doha.

[4] Na temat przebiegu negocjacji do 2006 r. oraz wcześniejszego wpływu WTO na WPR zob. M. Szaryk, *Wpływ negocjacji rolnych Światowej Organizacji Handlu na reorientację*

27 stycznia 2007 r. została jednak na szczycie w Davos zadeklarowana polityczna wola wznowienia negocjacji. Podjęte na nowo rozmowy nabrały nieco żywszego tempa, a ułatwieniem w poszukiwaniu konsensusu i zachętą do intensyfikacji wzmożonych konsultacji miały być dokumenty publikowane przez przewodniczących poszczególnych komitetów negocjacyjnych. W kwietniu i maju 2007 r. ukazały się dwa tzw. *challenge papers*, autorstwa przewodniczącego Komitetu Rolnego, C. Falconera[5]. Teksty te zbierały w całość dotychczasowe osiągnięcia negocjacyjne i określały obszary wymagające jak najszybszych ustaleń. Oba komunikaty miały u podstaw wcześniejsze oficjalne dokumenty WTO: Porozumienie Ramowe z lipca 2004 r. oraz Deklarację Ministerialną z Hongkongu z grudnia 2005 r.

Obecnie dokumentem przedstawiającym najbliższy ostatecznemu kształt nowej regulacji w sprawie rolnictwa jest projekt porozumienia opublikowany przez C. Falconera 17 lipca 2007 r.[6] Mimo że wciąż jeszcze zawiera on sporo punktów wymagających uściśleń oraz wiele sformułowań spornych (podanych w nawiasach), jest to tekst, który pozwala wysuwać pierwsze wnioski co do ewentualnych skutków pomyślnego zamknięcia rundy Doha.

Publikacja projektu wywołała dość rozbieżne reakcje, a zwłaszcza niezadowolenie ze strony państw rozwijających się[7]. Ogół członków WTO wypowiedział się jednak za przyjęciem tekstu jako podstawy dalszych negocjacji. Należy jednak zauważyć, że negocjacje rolne stanowią cześć tzw. *single undertaking*, jednolitego przedsięwzięcia. Oznacza to, że brak powszechnej akceptacji tekstów proponowanych w którymkolwiek z pozostałych obszarów negocjacyjnych (występuje to obecnie w zakresie dostępu do rynków produktów nierolnych – NAMA[8]), może zdecydowanie opóźnić zakończenie rundy, a nawet doprowadzić do zamrożenia całego procesu negocjacyjnego. Zasada *single undertaking* przejawia się rów-

---

*Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 133-147.

[5] C. Falconer, *Communication from the Chairman of the Committee on Agriculture*, Special Session, 30 kwietnia 2007 r.; idem, *Communication from the Chairman of the Committee on Agriculture*, Special Session – Second Installment, 25 kwietnia 2007 r., http://www.wto.org /english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_30apr07_e.pdf.

[6] C. Falconer, *Revised Draft Modalities for Agriculture*, WTO – Committee on Agriculture Special Session, JOB(07)/128, TN/AG/W/4, Genewa, 17 lipca 2007 r.

[7] Zob. *Is Doha Dead? Focus on the Global South, 27 sierpnia 2007 r.*, http://focusweb. org/content.

[8] Non-Agricultural Market Access.

nież w dążeniu UE do równoczesnych negocjacji w obu sektorach[9]: rolnym i NAMA oraz chęci zagwarantowania w przemysłowym skrzydle negocjacji korzyści współmiernych do wysiłków podejmowanych przez Europę w dziedzinie rolnictwa. Równocześnie należy podkreślić, że wszystkie postanowienia zebrane przez C. Falconera mają charakter warunkowy, a ich wejście w życie zależy od pozytywnego wyniku całej rundy negocjacyjnej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, w oparciu o najnowszy dokument C. Falconera, dotychczasowych wielostronnych uzgodnień w sprawie nowej regulacji oraz konsekwencji wejścia w życie nowego porozumienia w proponowanym kształcie.

Negocjacje wciąż jeszcze trwają. Rozmowy kontynuowane są w Genewie od 3 września br. z udziałem wszystkich członków Organizacji[10]. Pozostaje przede wszystkim ustalenie ostatecznych liczb (tam, gdzie to możliwe, opcje podawane są w nawiasach kwadratowych) głównie w odniesieniu do wsparcia wewnętrznego i tzw. produktów wrażliwych. Jak wynika z wypowiedzi unijnego komisarza ds. handlu, P. Mandelsona[11], kolejnych, uściślonych wersji projektu należy spodziewać się już w październiku. Konkretny limit czasowy dla zamknięcia rundy nie został ustalony, panuje jednak przekonanie, że niezamknięcie negocjacji z końcem bieżącego roku może oznaczać ich kolejne załamanie.

**2.** Mandat negocjacyjny rundy Doha w zakresie rolnictwa przewiduje przygotowanie nowej regulacji, obejmującej przede wszystkim trzy podstawowe obszary ustalone Porozumiem rolnym z 1994 r.: wsparcie wewnętrzne, dostęp do rynków oraz konkurencję eksportową. Obecny projekt porozumienia stanowi krok naprzód w kierunku ich liberalizacji, choć równocześnie – co charakterystyczne dla rundy określanej jako runda rozwoju – w sposób łagodniejszy traktuje kraje rozwijające się, najmniej rozwinięte oraz słabe gospodarczo, od niedawna będące członkami WTO. W wielu przypadkach kraje najmniej rozwinięte zostały całkowicie zwol-

---

[9] Zob. W. Karsz, *Sprawozdanie z posiedzenia Komitetu ds. Negocjacji Handlowych (TNC) z dn. 26 lipca 2007 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 7 sierpnia 2007 r., s. 1.

[10] W przeciwieństwie do prowadzonych wcześniej w tym roku – i zakończonych niepowodzeniem – negocjacji w ramach Grupy G4, skupiającej czterech najbardziej liczących się uczestników rozmów, w tym UE i USA.

[11] P. Mandelson, *Doha: Clock is Ticking – Remarks at the INTA Committee*", Bruksela, 11 września 2007 r., http://ec.europa.eu/commission_barroso /mandelson/speaches_articles/sppm167_en.htm.

nione ze zobowiązań ogólnych. Pozostałe kraje rozwijające się objęte zostały tymczasowo dyscypliną o jedną trzecią mniej surową niż w przypadku państw rozwiniętych gospodarczo. W odniesieniu do wszystkich regulowanych zagadnień przewidziane zostały oddzielne przepisy wyłączające państwa rozwijające się spod zasad ogólnych lub przewidujące dla nich rozwiązania bardziej elastyczne. Przedstawione poniżej propozycje regulacji dotyczyć będą przede wszystkim postanowień odnoszących się do krajów rozwiniętych, uwzględniając zwłaszcza uregulowania wpływające bezpośrednio na gospodarkę Wspólnoty Europejskiej, w tym Polski.

W zakresie wsparcia wewnętrznego postanowienia dotyczą zarówno ogólnego poziomu wsparcia zakłócającego handel (OTDS[12]), jak i trzech „skrzynek" (żółtej, niebieskiej i zielonej) utworzonych w ramach negocjacji urugwajskich, klasyfikujących wsparcie według jego szkodliwości dla swobody handlu oraz idącego w ślad za tym określonego wymiaru redukcji.

Podstawę obniżki ogólnego poziomu wsparcia wewnętrznego zakłócającego handel stanowi łączny zagregowany wskaźnik wsparcia (łączny AMS[13]), zdefiniowany w art. 1h Porozumienia rolnego rundy urugwajskiej[14], zwiększony o 10% wartości produkcji z lat 1995-2000 (5% pro-

---

[12] Overall Trade Distorting Suport.

[13] Art. 1a Porozumienia rolnego: „Zagregowany wskaźnik wsparcia (*Aggregate Measurement of Suport* – AMS) oznacza poziom wsparcia w okresie rocznym, wyrażonego w kategoriach pieniężnych, udzielonego produktowi rolnemu i świadczonego na rzecz producentów podstawowych produktów rolnych, albo też wsparcie niezwiązane z konkretnym towarem, świadczone na rzecz ogółu producentów rolnych, inne niż wsparcie udzielone w ramach programów kwalifikujących się do wyłączenia z zobowiązań redukcyjnych zgodnie z załącznikiem 2 do niniejszego porozumienia, a które: 1) w odniesieniu do wsparcia udzielonego w okresie bazowym jest wyszczególnione w tabelach pomocniczych do części IV listy koncesyjnej członka; 2) w odniesieniu do wsparcia udzielonego w jakimkolwiek roku okresu realizacyjnego i po tym okresie jest liczone zgodnie z postanowieniami załącznika 3 do niniejszego porozumienia i przy uwzględnieniu zawartych tam danych oraz wskazówek metodologicznych stosowanych w tablicach pomocniczych do części IV listy koncesyjnej członka".

[14] Art. 1h Porozumienia rolnego: „Łączny zagregowany wskaźnik wsparcia oznacza sumę całego wsparcia krajowego, świadczonego na rzecz producentów rolnych, liczonego jako suma wszystkich zagregowanych wskaźników wsparcia dla podstawowych produktów rolnych, wszystkich zagregowanych wskaźników wsparcia niezwiązanych z określonymi towarami oraz wszystkich ekwiwalentnych wskaźników wsparcia produktów rolnych, a które: 1) w odniesieniu do wsparcia świadczonego w okresie bazowym i maksymalnego wsparcia dopuszczalnego w jakimkolwiek roku okresu realizacyjnego lub po tym okresie (tzn. rocznego i ostatecznego poziomu związanych zobowiązań) jest wyszczególnione w części IV listy koncesyjnej Członka; 2) w odniesieniu do poziomu wsparcia faktycznie udzielonego w którymkolwiek roku okresu realizacyjnego i w latach następnych jest liczone zgodnie z postanowieniami niniejszego poro-

dukcji objętej AMS produktowym i 5% objętej AMS niezwiązanym z określonym produktem) oraz o najwyższe średnie płatności „skrzynki niebieskiej" lub 5% średniej całkowitej produkcji w okresie bazowym 1995-2000[15]. Do tak ustalonej podstawy zastosowane zostanie odpowiednie pasmo redukcyjne:

– 75% lub 85% redukcji dla wsparcia wynoszącego powyżej 60 mld $,
– 66% lub 73% redukcji dla wsparcia mieszczącego się między 10 a 60 mld $,
– 50% lub 60% redukcji dla wsparcia nieprzekraczającego 10 mld $.

W przypadku UE zastosowanie znajdzie więc pierwsze pasmo, skutkujące największą redukcją. W momencie wprowadzenia go w życie całkowite wsparcie zakłócające handel (OTDS) miałoby wynieść w Europie 23,44 lub 27,57 mld €. Do drugiego, pośredniego pasma, kwalifikują się USA i Japonia. Dla Stanów Zjednoczonych oznacza to ustalenie maksymalnego OTDS na poziomie 11,74 lub 17,14 mld $[16].

W porównaniu z poprzednim dokumentem, przedstawionym przez przewodniczącego Komitetu Rolnego wiosną 2007 r., wysokość cięć została jeszcze zwiększona. Pozostaje ustalić, który z proponowanych poziomów redukcji będzie ostateczny. Dodatkowo przewidziany został obowiązek redukcyjny, który objąć ma państwa rozwinięte, stosujące wsparcie w wymiarze mieszczącym się w środkowym przedziale redukcyjnym i równe co najmniej 40% wartości ich całkowitej produkcji rolnej, czyli w pierwszej kolejności Japonię, która należy do państw bardzo silnie dotujących własne rolnictwo.

Nie podjęto jeszcze ostatecznych decyzji co do kalendarza wprowadzania w życie powyższych rozwiązań. Wiadomo jednak, że w pierwszym roku implementacji cięcie wyniesie co najmniej 20% wartości wsparcia branego pod uwagę jako podstawa redukcji, a pozostała część rozłożona zostanie na kilka etapów rocznych o równej wysokości.

W celu realizacji omawianych tu postanowień w sprawie redukcji całkowitego wsparcia wewnętrznego zakłócającego handel konieczne będą ograniczenia wewnątrz „skrzynki żółtej" (AMS, pomoc *de minimis*) i „skrzynki niebieskiej". Jednak jeśli nowe porozumienie weszłoby w życie w obecnej formie, prawdopodobnie nie prowadziłoby to do dalszego istotnego obni-

---

zumienia, w tym artykułu 6, przy uwzględnieniu zawartych tam danych oraz wskazówek metodologicznych stosowanych w tablicach pomocniczych do części IV listy koncesyjnej członka".

[15] C. Falconer, *WTO*, TN/AG/W/4, Genewa, 1 sierpnia 2007, s. 4.

[16] South Centre, *Comments on the Draft Modalities for Agriculture*, Analitical Note SC/AN/TDP/AG/2, Genewa, sierpień 2007, s. 2.

żania poziomu wsparcia rolniczego ani w Europie, ani w Stanach Zjednoczonych (gdzie rzeczywiste wydatki notowane w ostatnich latach wynosiły 10,8 mld $). Pod warunkiem, że ostatecznie przyjęty zostanie niższy z proponowanych w najwyższym paśmie wymiarów redukcji, dla UE zawarcie porozumienia oznaczać będzie jedynie wprowadzenie wiążących międzynarodowych przepisów, do których WPR dostosowana została już w głównej mierze reformą z 2003 r.[17] Jeśli chodzi o wsparcie stosowane w USA, projekt C. Falconera skonstruowany jest w sposób odpowiadający kształtowi nowej, niezatwierdzonej jeszcze przez senat USA ustawy regulującej zagadnienia rolne[18] (*Farm Bill*)[19] i niewymagający dalszych jej zmian.

W kwestii ustaleń dotyczących poszczególnych kategorii pomocy w ramach wsparcia wewnętrznego, odnośnie do „skrzynki żółtej" projekt przewiduje dalszą redukcję Zagregowanego Współczynnika Wsparcia (AMS) oraz obniżenie tzw. progu *de minimis*. Podobnie jak dla OTDS, tak i dla AMS opracowana została trójpasmowa redukcja wsparcia.

Analogicznie do zasad dotyczących ogólnej redukcji wsparcia, niektóre kraje rozwinięte kwalifikujące się do trzeciego pasma, obniżonego w stosunku do wiosennej propozycji C. Falconera, (np. Japonia), zobowiązane zostaną do dalszych ograniczeń w wymiarze równym różnicy między podanymi powyżej procentowymi wskaźnikami redukcji dla pasma najwyższego i środkowego. W przypadku, gdyby podane powyżej wskaźniki pozostały niezmienione w ostatecznej wersji porozumienia, będzie to oznaczać dla tych państw dziesięcioprocentową dodatkową redukcję AMS.

Oddzielne ustalenia dotyczą redukcji AMS w przypadku bawełny. Wsparcie AMS producentów bawełny ma zostać ograniczone w większym stopniu niż przyjęty dla ogółu produktów. Formuła, według której będzie ono kalkulowane, wygląda następująco:

$$Rc = Rg + \frac{(100 - Rg) \bullet 100}{3 \bullet Rg}$$

Jest to ustalenie szczególnie ważne dla niektórych krajów Południa, konkurujących z producentami północnoamerykańskimi. Ma ono zostać

---

[17] Ibidem, s. 2.

[18] Zob. COPA-COGECA, *Communiqué de presse: Avec le nouveau document sur le commerce de Falconer, l'OMC Se plie à la volonté des USA*, CDP(07)48-1f, Bruksela, 18 lipca 2007, www.copa-cogeca.be.

[19] Więcej na temat projektu Farm Bill w kontekście negocjacji WTO zob., *Is Doha Dead?*

wprowadzone w życie w dość krótkim okresie, wynoszącym jedną trzecią całego okresu implementacyjnego porozumienia. Z oczywistych względów postanowienie to napotyka spory opór ze strony Stanów Zjednoczonych. Amerykańska National Cotton Council (Krajowa Rada ds. Bawełny) stoi na stanowisku, że proponowane rozwiązanie nie przyczyni się do poprawy sytuacji ekonomicznej Afryki Zachodniej, będącej ważnym producentem bawełny. Będzie raczej stanowić argument mający ułatwić pozyskanie dla projektu porozumienia poparcia krajów rozwijających się kosztem pojedynczego sektora amerykańskiej produkcji[20].

Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie limitów pomocy kwalifikowanej do AMS przypadającej na określony produkt[21]. Dotychczasowe Porozumienie wyznaczało jedynie średni poziom redukcji dla całej produkcji[22], co pozwalało państwom ograniczyć lub zlikwidować dotacje w niektórych tylko sektorach, w innych pozostawiając silnie rozbudową politykę subwencji. Nowe ograniczenie polegać ma na konieczności utrzymania AMS produktowego na poziomie nieprzekraczającym jego rzeczywistego poziomu średniego z okresu implementacji Porozumienia rundy urugwajskiej (1995-2000). Jeżeli poziom rzeczywisty nie przekroczył progu *de minimis*[23], wówczas również po wejściu w życie nowego porozumienia powinien on pozostać poniżej tego poziomu. Wciąż jednak brakuje ostatecznego porozumienia, czy ograniczenie miałoby się odnieść do nowo zdefiniowanego progu *de minimis*, czy też do tego, jaki stosowany był w okresie referencyjnym. Kategoria ta, pozwalająca uniknąć redukcji wsparcia udzielanego w relatywnie niewielkim wymiarze, ma zostać zmniejszona o 50 lub 60%. Oznacza to, że po wejściu w życie porozumienia zaliczeniu na poczet AMS nie będzie podlegać jedynie ta pomoc, która nie przekroczy 2,0 lub 2,5% wartości wspieranej przez nią produkcji (a nie 5%, jak ma to miejsce obecnie).

---

[20] Zob. NCC, *National Cotton Council Statement on the Doha Draft Modalities*, http://mail.google.com/ mail/?attid=0.2&disp=inline&view=att&th=114f97724ae4e818.

[21] Poprawka do art. 6.3 Porozumienia rolnego Rundy Urugwajskiej

[22] Art. 6.3 Porozumienia Rolnego Rundy Urugwajskiej: „Członek będzie uważany za pozostającego w zgodności ze swoimi zobowiązaniami redukcji wsparcia wewnętrznego w każdym roku, w którym jego wsparcie na rzecz producentów rolnych wyrażone w kategoriach bieżącego łącznego AMS nie przekracza odpowiedniego rocznego lub ostatecznego związanego poziomu zobowiązań wskazanego w części IV listy koncesyjnej tego Członka".

[23] Według zasady *de minimis*, w jej kształcie wynikającym z Porozumienia rolnego z 1994 r., wliczeniu do podlegającego redukcji AMS nie podlega wsparcie nieprzekraczające 5% wartości wytworzonego w kraju produktu (10% w przypadku krajów rozwijających się).

Ustalono także, że obniżenie progu *de minimis* może być większe, gdyby wymagało tego dostosowanie ogólnego poziomu wsparcia wewnętrznego do poziomu ustalonego nowym porozumieniem. Zwolniona z nowego obowiązku będzie większość krajów rozwijających się. Te jednak, które redukcją zostaną objęte, zobowiązane będą do jej wprowadzenia w zakresie ograniczonym do dwóch trzecich ogólnie przyjętego poziomu oraz z zastosowaniem wydłużonego okresu implementacyjnego.

Wprowadzanie w życie ogólnych postanowień dotyczących redukcji AMS następować będzie stopniowo, z podziałem na równe roczne etapy. Nie ma jednak na razie ustaleń dotyczących długości całego okresu implementacyjnego. Rozbieżności stanowisk dotyczą także terminów wprowadzania limitów produktowych. Jeśli chodzi o redukcję *de minimis*, brak dotychczas decyzji, czy redukcja odbędzie się etapami, czy też jednorazowo w momencie wejścia w życie porozumienia.

Przechodząc do postanowień dotyczących pomocy kwalifikowanej do „skrzynki niebieskiej", przypomnieć należy, że została ona utworzona w okresie negocjacji rundy urugwajskiej na prośbę Wspólnoty Europejskiej, pragnącej wyłączyć europejski system płatności bezpośrednich spod obowiązku redukcji[24]. Porozumienie przewidywało taki wyjątek dla wsparcia spełniającego kryteria, jakim odpowiadały płatności bezpośrednie z tytułu programów mających na celu ograniczanie produkcji, będące instrumentem europejskiej WPR. Art. 6.5 Porozumienia rolnego stanowi, że płatności bezpośrednie z tytułu takich programów nie będą poddane redukcji wsparcia wewnętrznego, jeśli nalicza się je na podstawie powierzchni i wydajności średniej, a w przypadku hodowli zwierząt – na podstawie ilości pogłowia. Należy zauważyć, że europejska pomoc zaliczana do „skrzynki niebieskiej" dotyczyć może jedynie tych produktów rolnych, których wytwarzanie objęte jest systemem limitów produkcyjnych, a jej charakter powinien być neutralny dla międzynarodowej wymiany handlowej. Równocześnie płatności przyznawane są w stosunku do góra 85% produkcji z okresu bazowego 1986-1988[25].

Pierwszą ze zmian, jakie miałoby przynieść nowe porozumienie, jest rozszerzenie skrzynki o płatności bezpośrednie niezwiązane z programami ograniczania produkcji, o ile opierają się one na stałych, takich samych jak dotychczas współczynnikach. Jest to tym razem odpowiedź na starania

---

[24] F. Delcros, *Le statut juridique de l'agriculture à l'OMC. État des lieux au moment du lancement des négociations*, „Revue du Droit de l'Union européenne" 2001, nr 3, s. 714.

[25] Art. 6.5. podpunkt a) Porozumienia rolnego.

Stanów Zjednoczonych[26], noszących się z zamiarem notyfikacji w ramach „skrzynki niebieskiej" drugiego najważniejszego obok *deficiency payment*, amerykańskiego instrumentu wsparcia rolniczego, tzw. płatności przeciwcyklicznych[27]. Tym samym wsparcie tego typu nie będzie podlegać wliczeniu do AMS.

Drugą zmianą w obrębie tej kategorii jest ustanowienie jej górnego limitu, który wynosić ma 2,5% wartości średniej produkcji w okresie bazowym (5% dla krajów rozwijających się). Szczegółowe nieprzekraczalne wartości wsparcia w ramach „skrzynki niebieskiej" zapisane zostaną na listach koncesyjnych każdego z państw sygnatariuszy, a ograniczenie to będzie obowiązywać bez okresu przejściowego, bezpośrednio od momentu wejścia w życie nowego porozumienia. Dodatkowe ograniczenie ustanowione zostanie dla państw, w których system wsparcia wewnętrznego skonstruowany został w sposób kwalifikujący do „skrzynki niebieskiej" ponad 40% całościowego wsparcia zakłócającego handel. Pomoc ta podlegać będzie z momentem wejścia w życie nowego porozumienia takiej samej redukcji, jak AMS, chyba że istniałoby znaczące uzasadnienie dla przeprowadzenia zmian w sposób stopniowy.

Kolejną nowością jest wprowadzenie ograniczenia pomocy przypadającej na poszczególne rodzaje produkcji do jej średniego poziomu rzeczywistego z lat 1995-2000, w odniesieniu do pomocy udzielanej w ramach „tradycyjnej skrzynki niebieskiej". Równocześnie dla pomocy niezwiązanej z programami limitowania produkcji wsparcie przypadające na jeden jej rodzaj nie będzie mogło przekroczyć 110 lub 120% wartości całkowitej produkcji, przy uwzględnieniu całościowego progu 2,5% wartości produkcji w danym kraju. Tymczasem zwolnienie krajów rozwijających się z limitu pomocy w ramach „skrzynki niebieskiej" ma służyć jako forma zachęty do przekształcenia wsparcia, kwalifikowanego dziś do „skrzynki żółtej", w mniej szkodliwe dla swobody handlu międzynarodowego, kwalifikowane do „skrzynki niebieskiej".

Trzecia kategoria wsparcia wewnętrznego, tzw. skrzynka zielona, obejmująca zwolnione z redukcji formy wsparcia, neutralna w odniesieniu do funkcjonowania rynku, została rozszerzona o szereg programów pomocowych, mających znaczenie dla krajów rozwijających się m.in. o reformy agrarne, działania sprzyjające bezpieczeństwu żywnościowemu, rozwojowi infrastruktury wiejskiej, zatrudnienia, poprawy jakości gleb

---

[26] South Centre, *South Centre comments*…, s. 5.

[27] *Countercyclical payments*.

i zabezpieczeń przeciwpowodziowych. Modyfikacje mają zostać wprowadzone także w zakresie ubezpieczeń od utraty plonów i produkcji zwierzęcej. Będą one dotyczyć w pierwszej kolejności odszkodowań w razie utraty plonów i produkcji zwierzęcej wskutek katastrof naturalnych, a także wojen, epidemii chorób czy awarii jądrowych. W dokumencie pojawiają się nowe ustalenia co do warunków kwalifikowania producentów do otrzymania tego typu pomocy. Określa się, że pomoc w przypadku katastrof naturalnych może zostać przyznana w wyniku utraty ponad 30% średnich plonów z pięciu lat lub z trzech lat, po odrzuceniu najwyższego i najniższego wyniku rocznego. Próg trzydziestoprocentowy nie dotyczy krajów rozwijających się. W przypadku konieczności likwidacji stad lub plonów dla zapobieżenia rozprzestrzenianiu się chorób lub szkodników, dopuszcza się wypłatę odszkodowań przy stratach mniejszych niż trzydziestoprocentowe. Dotyczy to jednak wyłącznie zapomóg mieszczących się w granicach tego, co konieczne dla zapobieżenia lub zmniejszenia rozmiarów dalszych strat.

Przegląd „skrzynki zielonej" miał się przyczynić również do zagwarantowania jeszcze lepszej przejrzystości pomocy udzielanej w jej ramach. Między innymi uściślone zostały warunki pomocy inwestycyjnej oraz płatności w ramach programów regionalnych dla obszarów rolniczo upośledzonych (w obu przypadkach poprzez wprowadzenie notyfikacji okresów referencyjnych Komitetowi Rolnemu WTO).

Podsumowując ustalenia w dziedzinie subwencji wewnętrznych, podkreślić należy, że także i tu pojawia się co najmniej kilka kwestii spornych, mimo iż nie jest to obszar negocjacji sprawiający najwięcej problemów z punktu widzenia UE. Negocjatorzy europejscy nie zamierzają akceptować górnego proponowanego poziomu redukcji w najwyższym paśmie, mającym zastosowanie do Wspólnoty Europejskiej. Komisja deklaruje gotowość obniżenia OTDS o 75%[28], co wydaje się bardzo znaczącym ustępstwem. Nie może być mowy o sugerowanych 85%. UE podkreśla również konieczność utrzymania istniejących mechanizmów działających w ramach „skrzynki zielonej" i zgłasza zastrzeżenia do poprawek w sprawie określania okresów referencyjnych dla tych działań.

Mając z kolei na uwadze obniżenie wsparcia wewnętrznego w USA, stwierdzić należy, że mimo dążenia do wzajemności wysiłków we wszyst-

---

[28] M. Fischer Boel, *Statement by Commissioner Fischer Boel: The Potsdam G4 meeting – a Wasted Opportunity*, Genewa, 22 czerwca 2007 r., http://ec.europa.eu/agriculture/external/wto/index_en.htm.

kich obszarach, w związku ze współzależnością między wynikiem negocjacji w obszarze wsparcia wewnętrznego i w dziedzinie dostępu do rynku w interesie Wspólnoty nie leży przyłączanie się do postulatów grupy G-20, skupiającej kraje rozwijające się, które proponują ustalenie całkowitego amerykańskiego wsparcia wewnętrznego zakłócającego handel na poziomie 10 mld $. UE wnioskuje o obniżenie amerykańskiego wsparcia jedynie do poziomu 15 mld $, obawiając się, że dalej idące ustępstwa ze strony Stanów Zjednoczonych dostarczyłyby im argumentu do wywierania na Unię presji w kierunku obniżania barier celnych w zakresie niebezpiecznym dla europejskiego sektora rolnego. Wydaje się nawet, że stosunkowo niewielkie korzyści płynące ze zmniejszenia wsparcia wewnętrznego w USA do postulowanego przez UE poziomu 15 mld $, nie są w stanie zrekompensować strat wynikających z redukcji stawek celnych w imporcie do UE.

W nawiązaniu do europejskich obaw przyznać należy, że redukcja ceł i zwiększenie dostępu do rynku, stanowiące drugi z objętych projektem porozumienia obszarów, uważane jest przez wielu za najważniejszy obszar obecnych negocjacji. Według analiz przeprowadzonych przez OECD – 79%, a według Banku światowego aż 93% ogółu korzyści wynikających w skali globalnej z liberalizacji handlu rolnego miałoby być właśnie efektem obniżenia barier celnych broniących obecnie dostępu do rynków. Związane stawki celne ustalone w ramach poprzedniej rundy negocjacyjnej, w następstwie wejścia w życie nowego porozumienia, mają zostać poddane kilkuetapowej redukcji, rozłożonej na okres kilku lat. Dla ceł innego typu niż *ad valorem* przewidziany został sposób obliczania ekwiwalentu pozwalającego na jednolite obniżenie barier celnych. Program negocjacji obejmuje również dalej posunięte uproszczenie taryf, jednak na obecnym etapie trudno oczekiwać, że kwestia ta może być uregulowana jeszcze w tej rundzie. Dyskusje nad ustaleniem ekwiwalentu cła *ad valorem* trwały aż 7 miesięcy, stąd – mając na uwadze problematyczność zagadnienia m.in. dla krajów AKP[29] o złożonym systemie taryfowym – nie należy spodziewać się wystarczającego postępu w tej dziedzinie w krótkim czasie, w jakim wskazane byłoby zakończenie negocjacji.

Tymczasem obecny trójpasmowy system redukcji przedstawia się następująco:

– 48% lub 52% redukcji dla ceł lub ich ekwiwalentów *ad valorem* mieszczących się w granicach od 0 do 20% (czyli np. na owoce

[29] *Draft Modalities...*, s. 2.

mrożone, olej rzepakowy, wyroby cukiernicze i czekoladowe, sok jabłkowy, owoce i warzywa konserwowe);
- 55% lub 60% redukcji dla ceł lub ich ekwiwalentów *ad valorem* mieszczących się w granicach od 20 do 50% (czyli np. na niektóre pozycje mięsa drobiowego i jabłka);
- 62% lub 65% redukcji dla ceł lub ich ekwiwalentów *ad valorem* mieszczących się w granicach od 50 do 75% (czyli np. na niektóre pozycje mięsa wieprzowego i drobiowego, masło, mleko, tytoń);
- 66% lub 72% redukcji dla ceł lub ich ekwiwalentów *ad valorem* wynoszących powyżej 75% (czyli np. na mięso wołowe, niektóre pozycje masła i pieczarki przetworzone).

Sugerowany w projekcie pozom redukcji dla państw rozwiniętych odpowiada postulowanemu przez tzw. grupę negocjacyjną G-20[30]. Ustalenia te wykraczają znacznie poza ostatnią oficjalną propozycję Wspólnoty Europejskiej z października 2005 r. (średnio 39% redukcji). Zatwierdzenie porozumienia w takiej formie może grozić znacznym podniesieniem wysokości importu i w rezultacie odbić się niekorzystnie na producentach europejskich.

Środkiem przewidzianym w celu ochrony rynków produktowych o szczególnym znaczeniu są listy produktów wrażliwych. W kwestii tej zachodziły znaczne rozbieżności stanowisk negocjacyjnych. Na obecnym etapie, w projekcie porozumienia autorstwa C. Falconera, przyjmuje się, że każde z państw rozwiniętych będzie mieć prawo do wyznaczenia 4 lub 6% „wrażliwych" linii taryfowych. Oznacza to dla Unii Europejskiej 71 lub 107 linii taryfowych. Należy jednak zauważyć, że jest to ustalenie daleko odbiegające od wnioskowanych przez UE w październiku 2005 r. 177 linii i 307 proponowanych przez Polskę[31]. Te z państw, których 30% linii taryfowych znajduje się w najwyższym paśmie, miałyby prawo do większej ilości produktów wrażliwych: 6 lub 8% linii taryfowych, przy zastrzeżeniu spełnienia pewnych dodatkowych warunków. Zadeklarowanie produktu jako wrażliwego pozwala uciec od zobowiązań redukcyjnych w zakresie

---

[30] Grupa ta wyłoniona w 2003 r., składająca się głównie z takich nowych „potęg regionalnych", jak: Argentyna, Brazylia, Chiny, Indie, Meksyk i Afryka Południowa, a także z grupy państw słabiej rozwiniętych (Filipiny, Kuba, Chile, Peru, Paragwaj, Urugwaj, Wenezuela, Tanzania, Nigeria, Zimbabwe i Pakistan), dąży w negocjacjach przede wszystkim do obniżenia poziomu subwencjonowania rolnictwa w krajach rozwiniętych. Jej ambicje dotyczące dostępu do rynku nie są równie rozbudowane ze względu na brak spójnej wizji.

[31] M. Gruza, *Rozwój wydarzeń po opublikowaniu tekstu Ambasadora C. Falconera – przewodniczącego komitetu rolnego WTO*, MRiRW, Warszawa, 14 sierpnia 2007 r., s. 2.

taryf celnych. Nie oznacza to zachowania ceł dotychczasowych, ale zmniejszenie obowiązku redukcyjnego od jednej do dwóch trzecich. Konieczne pozostaje jednak, w przypadku skorzystania z ograniczenia redukcji o 2/3, pozostawienie dla produktów importowanych dostępu do rynku w wysokości 4 lub 6% zapotrzebowania konsumpcyjnego kraju, a w przypadku redukcji ograniczonej o 1/3 – co najmniej 3 lub 5%. Wielkości te mają ulec jeszcze doprecyzowaniu. Kraje rozwijające się, mające obniżyć cła średnio o 30%, będą miały prawo do wyznaczenia o jedną trzecią większej ilości produktów wrażliwych, przy czym wyliczenie zmniejszonego zakresu redukcji ceł opierać się będzie na odrębnych wskaźnikach trójpasmowej redukcji przewidzianej dla tych krajów. Z oczywistych względów złożoność tego systemu postrzegana jest przez kraje rozwijające się jako przeszkoda dla sporządzenia właściwej oceny jego wpływu na dostęp do rynków, a co za tym idzie – jako bariera w dostępie do rynków państw rozwiniętych[32]. Innymi słowy, osiągnięty kompromis może okazać się trudny do utrzymania.

Drugim środkiem o charakterze protekcyjnym jest szczególna klauzula ochronna (SSG[33]). W tym ważnym z punktu widzenia UE obszarze negocjacji wciąż jeszcze nie pojawiło się jedno rozwiązanie, które można by uznać za zbliżone do ostatecznego. W ostatnim dokumencie C. Falconera sugerowane są dwie najbardziej prawdopodobne opcje. Pierwsza z nich przewiduje wygaśnięcie klauzuli i obowiązek ograniczenia ceł na produkty objęte nią na podstawie art. 5 Porozumienia rolnego rundy urugwajskiej o co najmniej 50% w momencie wejścia w życie nowego porozumienia, a następnie ich stopniowe zrównywanie z obowiązującymi stawkami na przestrzeni okresu implementacyjnego.

Drugie i jedyne akceptowalne przez UE rozwiązanie przewiduje utrzymanie przez kraje rozwinięte prawa do zastosowania klauzuli w stosunku do takiej samej ilości produktów, jaka uzgodniona zostanie dla produktów wrażliwych. Państwo miałoby możliwość uciec się do mechanizmu SSG w sytuacji wzrostu importu o 25% w stosunku do średniej z trzech poprzednich lat. Podniesienie cła na produkty importowane byłoby wówczas dopuszczalne w granicach 1/3 stawki stosowanej. Oczywiście utrzymanie SSG napotyka opór ze strony państw-eksporterów, takich jak np. Argentyna.

---

[32] South Centre, *South Centre comments*…, s. 10.

[33] Special Agricultural Safeguard.

Kolejnym zagadnieniem, jeszcze dalszym od końcowych rozstrzygnięć, jest tzw. eskalacja taryf, czyli stosowanie stawek celnych na produkty przetworzone proporcjonalnie wyższych niż na poszczególne, konieczne do ich wytworzenia surowce. Jest to działanie zmierzające do ochrony własnego przemysłu przetwórczego, a równocześnie powstrzymujące rozwój przetwórstwa w krajach pochodzenia surowców i półproduktów, czyli najczęściej w krajach tzw. Południa. Mimo że mandat negocjacyjny przewiduje uregulowanie tej ważnej dla krajów rozwijających się kwestii, obecnie wysuwane propozycje nie pozostawiają nadziei na szybkie osiągnięcie konsensusu.

Projekt porozumienia przewiduje także szereg uregulowań odnoszących się do dostępu do rynków państw rozwijających się oraz szczególnego i zróżnicowanego ich traktowania. Nadal dalekie od ostatecznego kształtu są ustalenia w dziedzinie tzw. produktów specjalnych, specjalnego mechanizmu ochronnego czy erozji preferencji handlowych (głównie dotyczących cukru i bananów). Stan ten niepokoi kraje rozwijające się, gdyż wiąże się z nim spore prawdopodobieństwo, że dążenie do jak najszybszego zamknięcia rundy odbędzie się kosztem pozostawienia bez rozwiązania kwestii dla nich istotnych[34]. Zagadnieniem sztandarowym i bardzo aktualnym jest sposób kwalifikacji produktów specjalnych. Proponuje się powiązanie ilości produktów specjalnych z ilością linii taryfowych wyznaczonych jako wrażliwe (5/8%). Potrzeba wyłączenia tych produktów spod obowiązku redukcji jest obecnie badana przez ICTSD[35] i FAO[36]. Szczególne warunki handlu opracowywane są także dla nowych członków WTO, znajdujących się w okresie transformacji, oraz małych i słabych gospodarek. Dla państw najmniej rozwiniętych już na konferencji w Hongkongu (grudzień 2005 r.) ustalony został bezcłowy i nieograniczony dostęp do rynków państw rozwiniętych w odniesieniu do 97% produktów importowanych. W ostatnim dokumencie zdziwienie UE budzi jednak pogląd, jakoby ustalenie to miało zostać rozszerzone na 100% produktów, co oznacza 100% produktów rolno-spożywczych.

Jeśli chodzi o europejską reakcję na postanowienia dotyczące redukcji barier celnych, odnotować należy przede wszystkim sprzeciw wobec górnej proponowanej wartości redukcji taryf celnych. Dla wyrażenia osta-

---

[34] South Centre, *South Centre Comments*…, s. 2.

[35] Międzynarodowe Centrum Handlu i Zrównoważonego Rozwoju (International Centre for Trade and Sustainable Development).

[36] Zob. ICTSD/FAO, *Indicators for the Selection of Agricultural Special Products: Some Empirical Evidence*, Information Note 1, lipiec 2007 r.

tecznej akceptacji swoich ustępstw w dziedzinie rolnictwa, Europa oczekuje także postępów m.in. w dziedzinie produktów specjalnych i dostępu do rynków rolnych państw rozwijających się. Zastrzeżenia Wspólnoty, poza wcześniej wspomnianymi, budzi sprawa kontyngentów taryfowych ustanowionych w zestawieniu z produktami wrażliwymi, brak ujęcia w dokumencie sposobu wyznaczania tych produktów oraz ważna dla UE kwestia kontynuacji stosowania SKO.

Patrząc globalnie, to właśnie w zakresie dostępu do rynku projekt porozumienia wydaje się szczególnie dla UE niekorzystny. Najświeższe ustalenia znacznie wykraczają poza ostatnią oficjalną ofertę Wspólnoty przedstawioną w październiku 2005 r. oraz późniejsze stanowisko państw unijnych prezentowane przez komisarz ds. rolnictwa, M. Fischer Boel w czerwcu 2006 r. Niesie to za sobą zagrożenie znacznego zwiększenia rozmiarów importu spoza Wspólnoty. Nawet zachowanie mechanizmu specjalnej klauzuli ochronnej (SSG) i ustanowienie listy produktów wrażliwych w ich tak bardzo ograniczonym kształcie nie zmniejsza zagrożenia dla funkcjonowania wrażliwych sektorów polskiego i europejskiego rolnictwa.

W trzecim z podstawowych obszarów negocjacji, dotyczącym konkurencji eksportowej, zgodnie z wcześniejszymi postanowieniami porozumienia ramowego z 2004 r. oraz konferencji ministerialnej w Hongkongu z grudnia 2005 r., postanowieniem o największym znaczeniu jest eliminacja pomocy w formie subsydiów eksportowych. Dopłaty do eksportu mają zostać całkowicie zlikwidowane do 2013 r. Tak napięty kalendarz wycofywania subwencji, wraz z ograniczeniami nie tylko co do wartości udzielonych subwencji, ale i ilości dofinansowanego eksportu, budzi niepokój UE i europejskich organizacji branżowych. Szczególny sprzeciw europejskich środowisk rolnych budzą ograniczenia ilościowe. Wartość subsydiów ma ulec zmniejszeniu o 50% wartości już do 2010 r. Dalsza redukcja rozłożona zostanie na równe raty do 2013 r., kiedy to pomoc ma zostać całkowicie zniesiona. Co do wskaźnika ilościowego, dyskusja toczy się wokół dwóch proponowanych rozwiązań: miałaby ona przebiegać w równych ratach rocznych lub – co korzystniejsze dla eksporterów europejskich – przy zmniejszających się dopłatach, przy czym ilość subwencjonowanego eksportu pozostałaby na stałym, najniższym rzeczywistym poziomie lub na poziomie o 20% niższym od poziomu „związanego", ustalonego w czasie negocjacji rundy urugwajskiej. Należy jednak zauważyć, że takie elastyczne rozwiązanie nie zostało przewidziane w De-

klaracji ministerialnej z Hongkongu[37]. Trudno więc przewidzieć, czy możliwe będzie przeforsowanie takiej opcji.

Godząc się na dotkliwą dla europejskiego eksportu eliminację dopłat, UE oczekuje w zamian eliminacji lub znacznego ograniczenia innych środków wsparcia eksportu: kredytów, gwarancji i ubezpieczeń eksportowych, działalności państwowych przedsiębiorstw eksportowych oraz międzynarodowej pomocy żywnościowej, mającej w rzeczywistości na celu pozbycie się nadwyżek produkcyjnych. Postulaty UE znalazły odbicie w projekcie porozumienia, który zakazuje lub ogranicza wsparcie aktywności eksportowej także za pomocą kredytów eksportowych, umarzania kredytów lub ich odsetek, ubezpieczania kredytów i udzielania gwarancji kredytowych, odroczenia spłat, umów międzynarodowych w sprawie wyłączności eksportu przenoszących ryzyko na państwo eksportera oraz ubezpieczeń od ryzyka kursowego[38]. Zakaz ten obejmie nie tylko państwo jako takie (władze prawodawcze, resorty i agencje rządowe), ale także instytucje finansowe z udziałem skarbu państwa, państwowe przedsiębiorstwa eksportowe oraz banki komercyjne i towarzystwa ubezpieczeniowe działające na zlecenie rządowe. Zakaz pomocy nie będzie dotyczyć wsparcia kredytowego oprocentowanego powyżej stopy minimalnej, objętego terminem spłaty poniżej 180 dni (wyjątek stanowią pasze – 24 miesiące i zasiewy – 12 miesięcy), a także pomocy gwarancyjnej o stopie zabezpieczenia nieprzekraczającej 90%.

Mając na uwadze konieczność pełnej wzajemności wobec państw likwidujących subwencje eksportowe, uzgodniono również eliminację w terminie do 2013 r. pomocy eksportowej udzielanej za pośrednictwem państwowych przedsiębiorstw handlowych, utrzymywania ze środków budżetowych tego typu przedsiębiorstw, preferencyjnego dostępu do kapitału i umarzania długów lub innych szczególnych przywilejów[39]. Prawdopodobne jest także podjęcie decyzji o zakazie od 2013 r. zajmowania przez państwowe przedsiębiorstwa eksportowe pozycji monopolisty. Budzi to jednak spore kontrowersje. Państwa utrzymujące tego typu instytucje poddane zostaną tymczasem obowiązkowi notyfikacji i rygorom przestrzegania zasad przejrzystości.

---

[37] Zob. South Centre, *South Centre Comments*…, s. 15.
[38] Zob. załącznik D do C. Falconer, s. 33-36.
[39] Zob. załącznik, ibidem, s. 37-38.

Eliminacja pomocy eksportowej obejmie także praktyki związane z pomocą żywnościową[40], mającą charakter działalności eksportowej i przynoszącą główne korzyści udzielającemu pomocy, a nie odbiorcy. Państwa są zgodne co do zasady, że nowe reguły nie mogą wpłynąć negatywnie na możliwości udzielenia pomocy w sytuacji nagłego kryzysu żywnościowego. Wyróżnia się więc pomoc żywnościową w ramach tzw. skrzynki bezpieczeństwa (*Safe Box*) udzielaną *bona fide* w sytuacjach wymagających szybkiej interwencji międzynarodowej oraz pomoc żywnościową udzielaną w innych okolicznościach.

Jako sytuację spełniającą kryteria *Safe Box*, przyjmuje się okres trzech miesięcy od ogłoszenia pilnej potrzeby pomocy żywnościowej przez władze kraju, instytucje międzyrządowe, organy ONZ, Czerwony Krzyż, a być może – w zależności od ostatecznej decyzji negocjatorów – także przez uznane międzynarodowe organizacje pozarządowe. Kwestią nierozstrzygniętą pozostaje, czy pomoc w sytuacjach nagłych może zostać przekazana w formie gotówkowej czy rzeczowej. Poza tym pomoc może być udzielana, jeżeli jest odpowiedzią na apel wystosowany przez organizację międzynarodową lub ONG współpracującą z agencjami wyspecjalizowanymi ONZ, a równocześnie jest ona skierowana do dobrze zdefiniowanej grupy populacji w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb rozwojowych lub żywieniowych.

Niezależnie od charakteru pomocy żywnościowej przyjmuje się, że ma być ona ukierunkowana na rzeczywiste potrzeby odbiorcy, udzielana – jeżeli to tylko możliwe – w postaci grantu, a nie pomocy rzeczowej i niezwiazana w jakikolwiek sposób z komercyjną działalnością eksportową ani celami rozszerzania rynku zbytu państwa-donatora. Produkty będące przedmiotem pomocy żywnościowej nie mogą również zostać reeksportowane, chyba że wymagałyby tego względy logistyczne przekazania pilnej pomocy kolejnemu krajowi (pod nadzorem ONZ). Kładzie się nacisk na konieczność wzięcia pod uwagę rzeczywistej sytuacji na rynku danego produktu oraz produktów podobnych w kraju odbiorcy. Zachęca się również do korzystania z miejscowych źródeł zaopatrzenia, aby udzielona pomoc nie przyczyniła się do zachwiania lokalnej równowagi rynku. Z tego też względu kraje mają czynić wszelkie wysiłki w celu wycofywania się z pomocy w formie materialnej na rzecz pomocy w formie grantów pieniężnych. Stany Zjednoczone, które praktykowały pomoc żywnościową jako środek upłynniania nadwyżek rynkowych, bardzo niechętnie patrzą jednak na ewentualny zakaz pomocy materialnej. Zagroziły nawet

[40] Zob. załącznik, ibidem, s. 39-41.

zmniejszeniem pomocy w sytuacji przyjęcia takiego zakazu, co na pewnym etapie rokowań skłoniło kraje rozwijające się do wycofania poparcia dla nowych rozwiązań w tym zakresie[41].

Wprowadzenie omówionych powyżej zasad byłoby niemałym krokiem naprzód w stosunku do lakonicznej wzmianki w Porozumieniu rolnym rundy urugwajskiej na temat konieczności poszukiwania rozwiązań w zakresie alternatywnych sposobów wspierania eksportu na forum innych niż WTO organizacji międzynarodowych[42].

Podsumowując zagadnienia pomocy eksportowej podkreślić należy, że UE oczekuje pełnego odwzajemnienia zaakceptowanej już na konferencji w Hongkongu w grudniu 2005 r. likwidacji dopłat eksportowych. Wyraża więc zadowolenie z eliminacji państwowych monopoli eksportowych i naciska na kontynuację prac w dziedzinie pomocy żywnościowej i niesatysfakcjonujących dla niej na tym etapie rozwiązań dotyczących kredytów eksportowych.

Biorąc pod uwagę ogół postanowień zawartych w najnowszym dokumencie *Draft modalities* C. Falconera, można uznać, że UE akceptuje tekst jako niedoskonałą, lecz użyteczną podstawę dalszych negocjacji. Komisja przyznaje jednak, że projekt wykracza w niektórych punktach poza granice dopuszczalne – z punktu widzenia UE – w ostatecznym porozumieniu. Dokument C. Falconera poważnie zwiększa zakres zobowiązań w obszarach, które można uznać za defensywne dla UE. W obszarach ofensywnych stanowisko UE jest natomiast odzwierciedlone w niewielkim stopniu (wsparcie wewnętrzne) lub praktycznie wcale (konkurencja eksportowa)[43]. W projekcie C. Falconera nie znalazło też jakiegokolwiek odzwierciedlenia jeszcze jedno ważne dla Wspólnoty zagadnienie: oznaczenia geograficzne[44]. Nieuwzględnienie tej kwestii wynika z braku rozstrzygnięć w ramach negocjacji dotyczących porozumienia w sprawie praw własności intelektualnej (TRIPS). Komisja podkreśla, że nie pozwoli na zamknięcie rundy negocjacyjnej dopóty, dopóki nie zostanie w tej dzie-

---

[41] A. Pontvianne, *L'agriculture à l'OMC: libéralisation, développement et souveraineté*, „L'agriculture, Nouveaux Défis", styczeń 2007 r., s. 139.

[42] Art. 10 § 2 Porozumienia rolnego WTO z 1994 r.

[43] M. Gruza, op. cit.…, s. 1-2.

[44] Więcej na temat międzynarodowej ochrony oznaczeń geograficznych zob. A. Kapała, *Ochrona oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych w prawie międzynarodowym*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 149-165.

dzinie osiągnięte satysfakcjonujące dla niej porozumienie[45], UE stawia sobie bowiem za strategiczny cel promocję i ochronę tradycyjnych wyrobów europejskich na rynkach światowych poprzez rozciągnięcie systemu dotyczącego win na pozostałe produkty rolne.

**3**. Zanim przedstawione zostaną przewidywania na przyszłość w ramach pozytywnego scenariusza, zakładającego pomyślne zamkniecie rundy negocjacyjnej, warto przyjrzeć się, jakie ewentualne zagrożenia pociągnęłoby za sobą wciąż jeszcze prawdopodobne fiasko rokowań. Według słów przewodniczącego C. Falconera, brak porozumienia w kwestiach rolnych w ciągu najbliższych miesięcy będzie oznaczał porażkę całej rundy negocjacyjnej lub zamrozi proces do czasu, kiedy zechce się nim zająć kolejne pokolenie[46]. Podobnie uważa unijny komisarz ds. handlu, P. Mandelson, który podkreśla, że w przypadku przeciągających się rozmów, w obliczu nabierającej tempa kampanii prezydenckiej w Stanach Zjednoczonych, runda negocjacyjna DDA w sposób naturalny ulegnie zahamowaniu.

Istnieje jednak szereg przesłanek sugerujących prawdopodobieństwo takiego negatywnego scenariusza. Wątpliwości pojawiają się m.in. co do możliwości pogodzenia nowych amerykańskich uregulowań w dziedzinie rolnictwa z ambicjami rozmowami w Doha. Nowy Farm Bill, który został pod koniec czerwca 2007 r. przyjęty w formie ramowej przez amerykańską Izbę Reprezentantów i czeka na głosowanie w Senacie, już na obecnym etapie został przez kraje rozwijające się określony jako przeszkoda dla pomyślnego ukończenia DDA[47]. Ze strony krajów Południa pojawiają się również spekulacje co do celowego zredagowania części propozycji dotyczącej handlu artykułami przemysłowymi w sposób trudny do zaakceptowania przez kraje rozwijające się. Według tej teorii, amerykańskie dążenia do sfinalizowania negocjacji uległy osłabieniu, a dzięki wywołaniu negatywnej reakcji wśród krajów rozwijających się, wina za niepowodzenie procesu negocjacyjnego spadnie właśnie na te kraje. Wspomnieć należałoby także o rzeczywiście pojawiających się inicjatywach bojkotu negocjacji w ramach rundy, która mimo miana Agendy rozwoju nie spełnia oczekiwań państw rozwijających się. 14 czerwca 2007 r. doszło do

---

[45] Zob. M. Thor, *Informal Meeting on Draft Modalities*, TWN, 27 lipca 2007 r., http://www.twnside.org.sg/title2/wto.info/twninfo070714.htm.

[46] C. Falconer, *Communication*…, kwiecień 2007 r., s. 1, dostępne na: http://www.wto.org /english/ tratop_e/agric_e/agchairtxt_30apr07_e.pdf.

[47] Zob. *Is Doha Dead*…

podpisania wspólnej deklaracji[48] 39 zrzeszeń rolniczych, reprezentujących blisko 165 mln rolników Europy, Azji, obu Ameryk oraz Afryki, przeciwnych porozumieniu w obecnym kształcie. Czytamy w niej: „Życzymy sobie zawarcia porozumienia w OMC, jednak brak porozumienia jest lepszy niż złe porozumienie".

Jeśli nie dojdzie do zawarcia porozumienia w ramach neogocjacji rundy Doha, w dalszym ciągu stosowane będą istniejące przepisy Porozumienia rolnego rundy urugwajskiej, jednak już bez ochrony w postaci klauzuli Pokoju[49]. Tzw. klauzula pokoju, obowiązująca na podstawie art. 13 Porozumienia rolnego do końca 2003 r., chroniła państwa stosujące subwencje dopuszczalne tym porozumieniem przed pozwami skierowanymi do Organu Rozstrzygania Sporów WTO opartymi na przepisach Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych oraz na art. XXIII.1(b) GATT. Wzrośnie więc prawdopodobieństwo sporów opartych na argumentach wynikających z porozumienia GATT 1994 i innych porozumień z Marrakeszu, które podważać będą słuszność derogacyjnego traktowania produktów rolnych w handlu międzynarodowym[50]. W dalszej perspektywie można się będzie spodziewać konieczności reformy Wspólnej Polityki Rolnej, nie w wyniku porozumienia, na którego kształt Europa ma ostatecznie pewien wpływ, lecz pod presją nakierunkowanych na pełną liberalizację światowego handlu rolnego decyzji Organu Rozstrzygania Sporów WTO[51].

Dopuszczając do przerwania rozmów, UE nie uzyska również korzyści potrzebnych dla europejskiego wzrostu gospodarczego, których osiągnięcie miałaby przynieść liberalizacja w innych niż rolne obszarach negocja-

---

[48] Tekst deklaracji pod pełnym tytułem *Négociation à l'OMC: fin du développement durable – déclaration conjointe de 165 millions d'agricultuers de cinq continents*, jest dostępny na stronie Komitetu Zawodowych Organizacji Rolniczych UE/Konfederacji Ogólnej Zrzeszeń Rolniczych UE: www.copa-cogeca.be.

[49] Zagadnienie przywrócenia tzw. klauzuli pokoju nie zniknęło jeszcze z zakresu tematyki negocjacyjnej – pojawiło się w propozycjach UE i USA, jednak napotyka silny opór państw Południa (m.in. Indii i Argentyny) i nie zostało w jakikolwiek sposób ujęte w ostatnim projekcie porozumienia.

[50] Należy jednak pamiętać, że skutki wygaśnięcia Klauzuli Pokoju nie muszą powodować całkowitego zniesienia ochrony przed pozwami opartymi na innych niż rolne porozumieniach WTO, gdyż wynika ona również z innych postanowień Porozumienia Rolnego, np. art. 21; zob. F. Delcros, op. cit., s. 726 i n.

[51] A. Swinbank, *Developments in the Doha Round and WTO Dispute Settlement: Some Implications for EU Agricultural Policy*, „Journal of European Law" 2005, nr 32(4), s. 551.

cji. Według przedstawiciela przemysłu mleczarskiego, A. Lundby[52], UE potrzebuje przejrzystego i przewidywalnego globalnego systemu handlowego, który nie może być osiągnięty w inny sposób niż w ramach WTO. Jeśli negocjacje upadną, pozostaniemy w systemie zdominowanym przez bilateralne uzgodnienia i bariery w handlu.

Porażka w negocjacjach DDA ma jednak znaczenie o wiele poważniejsze w wymiarze symbolicznym. Z jednej strony – niepowodzenie może stać się sygnałem do powrotu do polityk protekcjonistycznych, z drugiej zaś – pogrzebie nadzieje związane z ustanowieniem bardziej sprawiedliwego systemu handlowego, otwartego na uczestnictwo krajów rozwijających się, o wciąż jeszcze tradycyjnej gospodarce rolnej. Niespełnione pozostaną obietnice poprawy sytuacji bytowej olbrzymiej części biednych mieszkańców globu. Ryzyko dotyczy także osłabienia WTO i wielostronnego systemu handlowego w momencie, kiedy – jak nigdy – potrzeba wzmocnienia międzynarodowego zaufania i stabilnych zasad uznawanych przez większość państw[53].

Koszty zawarcia nowego porozumienia w sprawie rolnictwa są jednak niemałe. W celu wyjścia naprzeciw nieuniknionym zmianom liberalizacyjnym, koniecznym do zawarcia nowego układu i przygotowania Wspólnej Polityki Rolnej na ewentualność wejścia w życie takiego porozumienia, w czerwcu 2003 r. zadecydowano o gruntownej reformie WPR. Można by powiedzieć, że jest ona dla obecnych negocjacji tym, czym była dla rundy urugwajskiej podjęta w 1992 r. reforma MacSharry'ego.

Wspólnota poczyniła znaczne wysiłki w celu zorientowania swojej polityki rolnej w kierunku instrumentów bardziej przejrzystych i mniej naruszających zasady rynkowe. Reforma dała producentom rolnym swobodę w podejmowaniu decyzji produkcyjnych, uniezależniając wsparcie finansowe od typu i rozmiarów produkcji. Pozwoliła równocześnie Wspólnocie podejść do negocjacji DDA w sposób pozytywny, dostarczając jej argumentów związanych ze zmniejszeniem ogólnego poziomu europejskich subsydiów kwalifikowanych do „żółtej skrzynki" o 70 mld dolarów rocznie i ogólną modyfikacją systemu wsparcia w sposób zgodny z celami rundy negocjacyjnej. Zdaniem twórców reformy, tak znaczna redukcja wsparcia oraz ograniczenie wielkości subwencjonowanego eksportu miały

---

[52] M. Murawski, *Negocjacje WTO, Runda w Hongkongu – nowy scenariusz dla mleczarstwa*, „Przegląd Mleczarski" 2005, nr 11, s. 14.

[53] Zob. P. Mandelson, *There is No More Time Left – Statement to the Press Following Suspension of WTO Doha Negotiations*, www.ec.europa.eu/comm/trade/issues/newround/doha_da?pr240706_en.htm, Genewa, 24 lipca 2006 r.

mieć konkretne znaczenie dla krajów rozwijających się[54]. WE pokazała także, że jest gotowa do dalszych kroków w celu eliminacji wsparcia zakłócającego działanie rynku, pod warunkiem pozostawienia jej możliwości użycia instrumentów w mniejszym stopniu wpływających na mechanizmy rynkowe.

Pozostaje pytanie, czy w sytuacji zawarcia nowego porozumienia, wprowadzona przez komisarza Fischlera reforma wystarczy, by system funkcjonował zgodnie ze zmieniającymi się międzynarodowymi zobowiązaniami Wspólnoty, czy też konieczne będą dalsze zmiany wewnątrz Wspólnej Polityki Rolnej. Mandat negocjacyjny zobowiązuje Komisję Europejską do zachowania integralności zreformowanej WPR[55], jednak poczynione przez nią ustępstwa pozwalają wątpić, czy jest to jeszcze możliwe. Szczegółowa prognoza skutków rundy Doha wymaga przeprowadzenia porównania wstępnych ustaleń negocjacji, z marginesem zmian możliwym do wykorzystania w ramach przepisów obowiązujących po reformie z 2003 r.[56]

W pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę decyzję zniesienia do 2013 r. subsydiów eksportowych. Dla przetwórców eksportujących na rynki światowe może okazać się ona bardzo problematyczna. W jej rezultacie zaczną oni wywierać nacisk na obniżenie cen, m.i. produktów mlecznych i cukru[57]. Nawet w przypadku dłuższego niż ustalony okresu implementacji potrzebne będzie dostosowanie europejskiej produkcji we wszystkich sektorach, w których ceny wewnętrzne przewyższają poziom utrzymywany na rykach światowych. Według analiz przeprowadzonych przez M. Millet[58], w 2002 r. pomoc eksportowa niezbędna była w stosunku do wszystkich europejskich produktów rolnych. To, czy w przyszłości,

---

[54] Zob. B. Wieliczko, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej UE – Rewolucja czy jedynie drobna korekta?*, „Zagadnienia Ekonomii Rolnej" 2004, nr 1(298), s. 59. Zob. też E. Leguen de Lacroix, *EU Agriculture and the WTO, Doha Development Agenda, Cancun – September 2003*, DG Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Europejska, Bruksela, czerwiec 2003 r., s. 3.

[55] A. Pontvianne, op. cit., s. 139.

[56] Zob. J. L. Goldstein, D. Rivers, M. Tomz, *Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade*, International Organization 61, Winter 2007, s. 37-67; F. Jacquet, W. E. Tyner, A. W. Gray, *La stabilisation du revenu des agriculteurs: un objectif central dans les politiques américaine et européenne*, „Economie Rurale" 2004, nr 281, s. 6-15.

[57] A. Swinbank, op. cit., s. 559-560.

[58] M. Millet, P. García-Duran, *La PAC aux défis du cycle de Doha*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne" 2006, nr 494, s. 20.

bez możliwości wypłacania subwencji, eksport będzie opłacalny, wynikać będzie z ewolucji cen wewnętrznych i kursu europejskiej waluty.

Według prognozy Komisji Europejskiej na lata 2004/2011[59], mimo reformy organizacji poszczególnych rynków produktowych, wciąż jeszcze wyższe od światowych ceny wewnętrzne obowiązywać będą na wołowinę, masło i odtłuszczone mleko w proszku. W przypadku zbóż, gdzie różnica cen stanie się nieznaczna, opłacalność będzie uwarunkowana obniżeniem kursu euro. Tymczasem obniżanie cen wewnętrznych będzie wymuszone także postanowieniami dotyczącymi zwiększonego dostępu do rynku.

Biorąc pod uwagę przykład Polski, po 2013 r. polskie produkty rolne utracą już naturalną konkurencyjność wynikającą z niższych kosztów produkcji, a zniesienie subsydiów doprowadzi do zmniejszenia konkurencyjności polskiego eksportu i może poważnie ograniczyć produkcję rolno-spożywczą w Polsce[60].

Bardzo krótki okres wycofywania dopłat do eksportu musi wiązać się ze zmniejszeniem podaży i ograniczeniem niekonkurencyjnej produkcji. Biorąc pod uwagę przykład branży mleczarskiej, jak podkreśla EDA[61], w związku z przedłużaniem się negocjacji, konieczny jest bardziej elastyczny kalendarz likwidacji dopłat, oparty jedynie na ograniczeniach w stosunku do wartości subwencji, a nie ilości dofinansowanego eksportu. Według wcześniejszego stanowiska tego stowarzyszenia[62], ważne jest zapewnienie w porozumieniu WTO możliwości dalszego zarządzania rynkiem w ujęciu Wspólnej Organizacji Rynku (CMO) do roku 2014/2015. Do tego bowiem czasu ustalona została reformą z 2003 r. kontynuacja systemu kwot mlecznych. W opinii przedstawicieli branży, dopóki istnieje system kwotowy, dopóty konieczne jest utrzymanie pomocy eksportowej. Jak już jednak wiadomo, postulat ten nie ma większych szans na spełnienie.

Należy także pamiętać, że choć obowiązek zaniechania innego rodzaju wsparcia eksportowego stosowanego m.in. przez USA, takiego jak np. monopolistyczna działalność państwowych przedsiębiorstw eksportowych, czy pomoc w formie kredytów eksportowych, został ujęty w ostatnim

---

[59] DG Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Europejska, *Prospects for Agricultural Markets 2004-2011, Update for the EU-25*, Luxemburg, lipiec 2004 r., s. 2.

[60] Zob. A. Dydoń, J. Niemczyk, *Handel rolny*..., s. 19.

[61] EDA, *Press Information: European Dairy Association (EDA) Seeks Balanced WTO Outcome*, Bruksela, 24 lipca 2007 r., www.euromilk.org.

[62] E*uropean Dairy Association* – Europejskie Stowarzyszenie Mleczarskie; zob. M. Murawski, op. cit., s. 12.

projekcie, to jednak EU nie uważa go za w pełni satysfakcjonującą rekompensatę wysiłków europejskich.

Tymczasem w zakresie wsparcia wewnętrznego nowe ograniczenia, zdaniem wielu autorów[63], nie powinny odbić się niekorzystnie na WE. W opinii jednego z największych europejskich zrzeszeń rolnych, CIAA[64], projekt porozumienia w odniesieniu do OTDS czy *de minimis* nie wydaje się stanowić szczególnego problemu[65]. Oczywiście, akceptacja EU dla propozycji dotyczy wyłącznie sytuacji, w której – zgodnie z obecnym założeniem – płatności bezpośrednie zakwalifikowane zostaną do „skrzynki zielonej". Gdyby jednak tak się nie stało, Wspólnotę czekałyby poważne zmiany, gdyby nowe porozumienie weszło w życie. Dla wielu niepokojąca była zatem propozycja zmniejszenia wsparcia ze „skrzynki niebieskiej" o połowę w stosunku do wcześniejszych założeń Komisji Europejskiej (z 5% do 2,5% produkcji). Hipotetyczna sytuacja zaklasyfikowania płatności bezpośrednich do „skrzynki niebieskiej" mogłaby być poważnym wyzwaniem dla unijnych gospodarstw rolnych, spowodować ograniczenie ich liczby, spadek produkcji rolniczej, przyspieszoną koncentrację ziemi i przechodzenie jej własności poza rolnictwo[66].

Zaliczenie płatności jednolitej do „skrzynki zielonej" było jednak od dłuższego czasu uważane za bardzo prawdopodobne. Wynikało to ze znaczenia takiego posunięcia dla zakończenia negocjacji. Jest ono bowiem porównywalne z ustanowieniem kategorii „skrzynki niebieskiej" w negocjacjach urugwajskich. Decyzja o wprowadzeniu stosownej poprawki rzeczywiście zapadła i artykuł odpowiednio zmieniający Rozporządzenie rolne ujęty został w załączniku H § 5 do projektu porozumienia rundy Doha, opublikowanego latem 2006 r.[67]

Niekorzystny w zakresie subwencji wewnętrznych jest dla sektora rolnego EU brak wystarczającego wpływu na politykę rolną Stanów Zjednoczonych. Mimo że EU stara się o zrównoważone traktowanie wszystkich trzech obszarów negocjacji, podkreślając przy tym znaczenie wysiłków podjętych uprzednio przez nią w dziedzinie wsparcia wewnętrznego[68],

---

[63] Zob. m.in. A. Swinbank, op. cit., s. 559.

[64] Confederation of the Food and Drink Industry in the UE.

[65] Według nieoficjalnej informacji przekazanej przez T. Verbeeta (serwis prasowy CIAA), Bruksela, 29 sierpnia 2007 r.

[66] A. Dydoń, J. Niemczyk, op. cit., s. 19.

[67] C. Falconer, *Draft Possible Modalities on Agriculture*, TN/AG/W/3, 12 lipca 2006 r.

[68] Zob. DG Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Europejska, *Does the Trade Talk Match the Trade Walk*…, s. 2.

naciski w kierunku znaczącego zwiększenia dostępu do europejskiego rynku zaowocowały w tekście C. Falconera postanowieniami bardzo dla Wspólnoty niepokojącymi. Wydaje się, że C. Falconer przyjął zaledwie warunkowe oferty złożone w ostatnim czasie przez UE jako ostateczne, czego rezultatem są bardzo znaczące cięcia taryf, bliskie granic wytrzymałości niektórych defensywnych sektorów europejskich.

Biorąc po raz kolejny pod uwagę przykład europejskiej branży mleczarskiej, można odnotować, że ewentualna redukcja barier celnych, na jaką zezwala kondycja europejskiego mleczarstwa, wynosi 36% (czyli 3 punkty procentowe mniej niż proponowała Komisja Europejska w 2005 r.), przy uwzględnieniu możliwości kwalifikacji masła i mleka pełnego w proszku jako produktów wrażliwych. Obecnie rozważany średni poziom cieć taryfowych jest już zdecydowanie wyższy, stąd ustalenia w ramach tego obszaru negocjacji mogą przynieść branży mleczarskiej bardzo poważne konsekwencje. Tymczasem jeżeli chodzi o branżę mięsną, według stanowiska COPA-COGECA[69], nowe propozycje mogą pociągnąć za sobą wzrost rocznego importu nawet o 500 000 ton dla mięsa wołowego, o ponad milion ton dla mięsa wieprzowego i o ponad 200% dla drobiowego.

Wychodząc od znacznie wyższego poziomu cen na rynku wewnętrznym niż na rynku światowym, WE musi się zmierzyć we wszystkich pasmach taryfowych z redukcją ceł znacznie wykraczającą poza tą, która wynikałaby naturalnie z obniżenia cen po reformach z 2000 i 2003 r.[70] Dlatego też WE zależy na utrzymaniu specjalnej klauzuli ochronnej w stosunku do wołowiny, drobiu, masła, owoców i warzyw oraz cukru, w celu zapewnienia ochrony przed szczególnie znacznymi falami importu, bez konieczności udowadniania strat ponoszonych przez daną branżę[71].

Jeśli spełni się scenariusz gwałtownych cięć taryf celnych, lista produktów wrażliwych zostanie zdecydowanie ograniczona (z 8% linii taryfowych proponowanych przez UE w 2005 r. do zaledwie 4%), a specjalna klauzula ochronna zlikwidowana, Wspólnota może na początku nowej dekady zmierzyć się ze znaczącym wzrostem importu i koniecznością obniżenia przede wszystkim cen cukru i produktów mlecznych[72].

---

[69] Fr. Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'UE – Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'UE – Komitet Zawodowych Organizacji Rolniczych UE, Konfederacja Ogólna Zrzeszeń Rolniczych UE.

[70] Zob. porównanie cen światowych i wspólnotowych w: M. Millet i P. García-Duran, op. cit., s. 21-22.

[71] Pod takim dodatkowym warunkiem stosowana jest Ogólna Klauzula Wyjątku GATT.

[72] A. Swinbank, op. cit., s. 559.

Dodatkowym problemem są raczej skromne cięcia taryfowe ze strony państw rozwijających się. Dobrym przykładem są tu Indie, kraj będący w fazie szybkiego rozwoju gospodarczego, z bardzo wysokimi stawkami celnymi na unijne produkty żywnościowe i napoje (średnia związana taryfa w wysokości 112%). Nawet jeśli wzięlibyśmy pod uwagę najwyższe możliwe cięcia, nowa taryfa, wciąż jeszcze związana, wynosić będzie 63,8%. Co więcej, będzie ona nadal o wiele wyższa od średniej stosowanej stawki, która wynosi około 43%, co oznacza, że w rzeczywistości redukcji poddanych zostanie jedynie 55 z 210 linii taryfowych. Wnioskować zatem należy, że nowa regulacja dostępu do rynków nie przyniesie europejskim producentom żadnych korzyści, które rekompensowałyby (w postaci możliwości eksportowych) trudności wynikające ze zwiększenia importu.

Aby stawić czoła nadchodzącym zmianom i zachować europejski model rolnictwa w sytuacji gwałtownie zwiększonej konkurencji międzynarodowej, Wspólnota obiera politykę zmierzającą do zamiany tendencji produkcyjnych z nastawienia na ilość w kierunku jakości i tradycji. Być może dokonując przekierowania produkcji i europejskiego modelu konsumpcji na produkty wysokojakościowe, tradycyjne i wyszukane, uda się wygrać z masową produkcją krajów Pacyfiku czy Ameryki Łacińskiej.

**4.** W dalszym ciągu trudno jest przewidzieć, czy przedstawione w artykule propozycje zostaną przyjęte jako nowe wiążące porozumienie w sprawach dotyczących rolnictwa. Niezależnie jednak od dalszego scenariusza negocjacji, trudno uwierzyć, aby reforma z 2003 r. miała wystarczyć do spełnienia przez WPR wszystkich warunków wynikających ze zobowiązań międzynarodowych[73]. Kiedy weźmie się dodatkowo pod uwagę takie czynniki, jak: rozszerzenie Wspólnoty, ograniczenia budżetowe i dążenia do przesunięcia dalszych środków do drugiego filara WPR, na rozwój obszarów wiejskich, umiejscowienie kolejnej reformy na liście politycznych priorytetów na najbliższe lata, mimo dotychczasowych ustaleń w sprawie zachowania *status quo*, wydaje się coraz bardziej realne.

## WTO AGRICULTURAL NEGOTIATIONS AND THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

Summary

[73] Ibidem, s. 560.

The purpose of the paper is to present the current state of affairs in the agricultural negotiations of the World Trade Organization, as well as its likely impact on the Common Agricultural Policy. The study is founded on the basis of the *Draft modalities* by C. Falconer, published on July 17th, 2007.

As it comes to the internal support, C. Falconer suggests the reduction of OTDS by 75 or 85 % applicable to the EU. If the parties agree on the lower value of the reduction, this part of the deal will not require much effort from the EU to adapt the reformed CAP to the new WTO rules. The direct payment scheme introduced by the 2003 reform, classified to the "green box", will not be concerned by the cuts. Equally, the new *de minimis* threshold is completely acceptable for the UE.

On the contrary, the area of negotiations concerning market access is much more demanding from the European point of view. The current proposal on the tariff cuts goes far beyond the last official offer made by the EU in October 2005. At the same time, the future of the safeguard clause is uncertain and the number of sensitive products highly unsatisfactory. Provided that the agreement is concluded in its present form, a sharp increase of import may occur. This in consequence will heavily affect the balance of the European agricultural markets. As a result, the cuts of internal prices, especially for sugar and dairy products will be necessary.

Similarly, the decision concerning the elimination of the export subsidies until 2013 will make the European exports hardly profitable, while benefits generated from regulating other export practices do not seem to balance off the efforts.

The paper ends in a conclusion that even though the European Commission is bound by the obligation to keep its offers in the limits that allow to preserve the current CAP unchanged, due to the new WTO regulations, another reform of the European agricultural policy may not be avoided in the near future.

## TRATTATIVE AGRICOLE IN SENO ALL'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO E LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è di presentare lo stato attuale dei negoziati agricoli nell'ambito dell'attuale round negoziale dell'Organizzazione mondiale del commercio. Basandosi sul progetto dell'accordo presentato nel luglio 2007 dal presidente del Comitato sull'agricoltura, C. Falconer, vengono analizzate potenziali conseguenze della ratifica delle decisioni nella presente forma per la situazione dell'agricoltura dell'Unione Europea e della Politica Agricola Comune.

Il livello di riduzione del sostegno totale per il commercio proposto nel caso dell'Unione Europea ammonta a 75 oppure 85%. Se infine verrà accettato il valore più basso, visto il precedente adattamento della PAC nel campo della riforma 2003, l'insieme dei cambiamenti previsti nell'ambito del sostegno interno non dovrebbe provocare conseguenze negative per l'Europa.

La riduzione delle barriere doganali, attualmente presa in considerazione, supera però le prime proposte dell'Unione. Anche i meccanismi protettivi previsti nel progetto sono

molto insoddisfacenti. Perciò esiste un rischio della violenta crescita dell'importazione, e per conseguenza un rischio di una grave instabilità del mercato.

Destano inquietudine anche i termini molto brevi del ritiro dei sussidi d'esportazione. L'esportazione europea si può quindi trovare in condizioni al limite della redditività. I vantaggi provenienti dal regolamento di altre pratiche non sembrano compensare gli sforzi europei.

Riassumendo, benché il risultato finale del round negoziale non sia ancora deciso, e anche se le decisioni precedenti prevedono il mantenimento dello *status quo* della PAC riformata, una successiva riforma può risultare difficile da evitare.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

**SEBASTIAN BALCERAK**

# Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego

**1**. Poprawa jakości legislacji wspólnotowej należy do katalogu podstawowych zadań realizowanych w ramach strategii lizbońskiej[1]. Wraz z celami indykatywnymi obniżenia barier administracyjnych dla uczestników rynku wewnętrznego oraz dążeniem do usprawnienia działalności organów administracji publicznej stosujących *acquis communautaire*, inicjatywa uproszczenia prawodawstwa unijnego stanowi jedno z największych wyzwań stawianych przed ustawodawcą wspólnotowym. Proces uproszczenia przepisów prawa Unii Europejskiej jest coraz częściej przywoływany jako kluczowy element strategii politycznej organów i instytucji kształtujących ramy polityk wspólnotowych[2]. Problematyka jakości prawa wspólnotowego stała się w ten sposób przedmiotem wzmożonego zainteresowania na wielu płaszczyznach aktywności Wspólnoty i tym samym zyskała więcej niż tylko czysto legislacyjny wymiar.

Co do zasady, inicjatywa uproszczenia przepisów prawa wspólnotowego ukierunkowana została na poprawę otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw funkcjonujących w ramach rynku wewnętrznego i podniesienie poziomu konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej w dłuższej perspektywie czasu[3]. Nie oznacza to jednak, że pole oddziaływania tego procesu zostało zawężone wyłącznie do tych obszarów regulacji, które bezpośrednio związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej. Takie

---

[1] Zob. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, dok. COM(2005) 97 końcowy, z 16 marca 2005 r., s. 2.

[2] Zob. Komisja Europejska, *Simplifying the CAP*, DG Rolnictwo, Newsletter No 74, Bruksela, czerwiec 2005 r., s. 1.

[3] Zob. Komunikat Komisji, Plan Działań, *Simplifying and Improving the Regulatory Environment*, dok. COM(2002) 278 końcowy, z 5 czerwca 2002 r., s. 3 i n.

podejście mogłoby doprowadzić do wyłączenia z procesu upraszczania tych polityk wspólnotowych, w ramach których potencjał poprawy otoczenia regulacyjnego jest znaczny. Do tych obszarów regulacji należy z pewnością zaliczyć Wspólną Politykę Rolną (WPR).

Włączenie polityki rolnej Unii Europejskiej w ramy procesu uproszczenia nastąpiło jeszcze w 2003 r. wraz z ujednoliceniem schematów wsparcia bezpośredniego w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003[4]. Kluczowym elementem poprawy otoczenia regulacyjnego dla producentów rolnych było ustanowienie procedury składania jednolitego wniosku (o charakterze wieloletnim)[5] dla wszystkich schematów pomocowych oraz włączenie możliwie największego zakresu produktów rolnych do jednolitej płatności bezpośredniej[6].

Z politycznego punktu widzenia ukształtowanie się wyodrębnionego procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego należy wiązać z publikacją przez Komisję Europejską Komunikatu w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej z 19 października 2005 r.[7] oraz z przyjęciem Konkluzji do tego dokumentu przez Radę ds. Rolnictwa w grudniu 2005 r. Od tego czasu pojęcie uproszczenia legislacji prawnorolnej nieodłącznie towarzyszy wszelkim nowym inicjatywom ustawodawczym Komisji Europejskiej w zakresie reform sektorowych (np. ostatnio w ramach reformy wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw[8]), rewizji specyficznych reżimów legislacyjnych powiązanych z polityką rolną Unii Europejskiej (np. ostatnio w odniesieniu do nazew-

---

[4] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., określające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz., L 270 z 21 października 2003 r., s. 1; polskie wydanie specjalne, t. 40, rozdział 3, s. 269-337.

[5] Art. 22 ust. 2.

[6] Art. 33.

[7] Zob. Komunikat Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, dok. COM(2005) 509 końcowy, z 19 października 2005 r.

[8] Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniające dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE i rozporządzenia (EWG) nr 827/68, (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96, (WE) nr 2826/2000, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2202/96; Dz. Urz., L 273 z 17 października 2007, s. 1. W pkt 20 preambuły do rozporządzenia mowa jest o „uproszczeniu i opracowaniu bardziej ukierunkowanego i jednocześnie elastycznego systemu wsparcia dla sektora owoców i warzyw".

nictwa handlowego napojów spirytusowych[9]), czy też w przypadku przeglądu horyzontalnych instrumentów w ramach pierwszego filaru (np. ostatnio w zakresie mechanizmów promocji produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich[10]).

Już na wstępie warto zauważyć, że w każdym z powyższych przypadków cele realizowane przez ustawodawcę wspólnotowego w ramach procesu uproszczenia są całkowicie odmienne. Wynika to z faktu, że proponowane przez Komisję Europejską modyfikacje w instrumentarium prawnorolnym dotyczą produktów rolnych, które cechuje własna specyfika i złożoność sytuacji rynkowej. Natomiast odmienny charakter prawny obowiązujących w danym sektorze instrumentów powoduje, że wszelkie zmiany w ramach uproszczenia, wykraczające poza zabieg technicznego uporządkowania nadmiernie rozbudowanej legislacji, mogą rodzić różne skutki prawne zarówno dla uczestników rynku, państw członkowskich, jak i dla instytucji Wspólnoty. Powstaje zatem pytanie o możliwość określenia charakterystycznych elementów procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego oraz kryteriów kwalifikujących dany akt prawny do rewizji legislacyjnej.

Oprócz określenia przesłanek determinujących konieczność poprawy jakości poszczególnych obszarów legislacji prawnorolnej, celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby zdefiniowania stosowanego przez ustawodawcę wspólnotowego terminu „uproszczenia" oraz wskazanie wzajemnych powiązań i zależności pomiędzy poszczególnymi elementami procesu uproszczenia a kierunkami zmian we Wspólnej Polityce Rolnej i najnowszymi tendencjami ewolucji wspólnotowego prawa rolnego. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej wkracza bowiem obecnie w kolejny etap przeobrażeń o charakterze systemowym, których prawdopodobnym skutkiem będą daleko idące modyfikacje reguł wydatkowania środków publicznych na realizację celów prawnotraktatowych w zakresie rolnictwa. Nie można wykluczyć, że inicjatywa uproszczenia stanowić będzie centralny punkt uzasadnienia tych zmian.

---

[9] Zob. Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, dok. COM(2005) 125 końcowy, z 15 grudnia 2005 r. W projekcie, w pkt 3 preambuły, mowa jest o „lepszym, systematycznym podejściu do prawodawstwa regulującego kwestie napojów spirytusowych".

[10] Zob. projekt rozporządzenia Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich (COM(2007) 268 końcowy) – sygn. SG Rady UE 9960/07. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia ustawodawca wspólnotowy stwierdza, że „ujednolicenie ram prawnych ma celu ułatwienie uczestnikom polityki promocyjnej korzystania z systemu poprzez uproszczenie procedur administracyjnych".

Główny przedmiot rozważań nad procesem uproszczenia w ramach niniejszego artykułu stanowi tegoroczny projekt nowego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych (tzw. projekt *single CMO*)[11]. Osiągnięcie porozumienia politycznego w sprawie tego rozporządzenia było priorytetowym zadaniem stawianym prezydencji niemieckiej przez Komisję Europejską na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa w czerwcu 2007 r. Ostateczne zakończenie negocjacji w najbardziej wrażliwych punktach spornych projektu oraz kilkumiesięczne prace nad ujednoliceniem terminologii w ramach dokumentu umożliwiły przyjęcie aktu prawnego przez Radę 22 października 2007 r. Z dniem 1 stycznia 2008 r. funkcjonowanie rynku wewnętrznego produktów rolnych, objętych dotychczas każdorazowo autonomicznym instrumentarium wspólnej organizacji rynków w obszarze pierwszego filaru, poddane zostanie jednolitej regulacji wspólnotowej o wymiarze horyzontalnym. Tak istotne przemodelowanie podstaw prawnych funkcjonowania jednolitego rynku produktów rolnych wymaga szerszego komentarza naukowego. Tym bardziej że uproszczenie jest jedynie przedpolem zmian o charakterze reformatorskim.

Poważna rekonstrukcja podstaw prawnych w obrębie pierwszego filaru w ramach uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej nie mogła odbyć się bez wątpliwości natury prawnej. Wątpliwości te pojawiły się po stronie państw członkowskich w odniesieniu do problematyki podziału i cesji kompetencji ustawodawczych z Rady na Komisję Europejską. W trakcie zakończonych niedawno negocjacji równie delikatnym problemem okazały się także tryb i organizacja wykonywania uprawnień ustawodawczych Komisji Europejskiej oraz zagwarantowanie odpowiedniego udziału państw członkowskich w procedurze stanowienia prawa rolnego na szczeblu komitetu zarządzającego. Dlatego też, jako dodatkowy cel poniższych rozważań, przyjęto próbę określenia związku pomiędzy inicjatywą uproszczenia rolnego *acquis* a problematyką kompetencji ustawodawczych instytucji wspólnotowych właściwych rzeczowo w zakresie polityki rolnej Unii Europejskiej[12].

---

[11] Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych, dok. COM(2006) 822 końcowy, z 18 grudnia 2006 r., sygn. SG Rady UE 16715/06 oraz 10138/07 ADD 1.

[12] Szerzej na temat właściwości instytucjonalnej w: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, red. A. A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, I. Woicka, Warszawa, czerwiec 2005, s. 131 i n.

Poruszona w artykule tematyka poprawy jakości legislacji wspólnotowej stanowiła dotychczas przedmiot licznych rozważań nad systemowymi koncepcjami i metodologią redukcji barier administracyjnych[13]. Dość liczne są również materiały i opracowania informacyjno-dydaktyczne na temat procesu uproszczenia, prezentujące ten problem w kontekście podejmowanych przez Wspólnotę inicjatyw politycznych i przyjmowanych strategii działania organów UE[14]. Jak dotąd nie podjęto jednak próby bliższego określenia prawnego kontekstu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego[15] – zapoczątkowanego Komunikatem Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej z 19 października 2005 r. Dlatego też zamiarem autora jest wstępne zasygnalizowanie prawnych konsekwencji nowo zrealizowanych inicjatyw ustawodawczych w ramach uproszczenia rolnego *acquis*.

Jednocześnie, postępujący stopień złożoności współczesnego życia gospodarczego – także w zakresie działalności rolniczej – oraz bezpośrednio związana z tym szczegółowość wspólnotowej materii prawnej sprawia, że niniejsze rozważania mają również istotny walor praktyczny. Dodatkowo, działalność rolniczą – zwłaszcza w Polsce – nadal cechuje dość szeroki zakres potencjalnych rezerw modernizacyjnych, a co za tym idzie większej komplikacji i złożoności procesu prowadzenia gospodarstwa rolnego, szczególnie w aspekcie kontroli standardów bezpieczeństwa żywności, pasz czy dobrostanu zwierząt. Uproszczenie przepisów prawa wspólnotowego mogłoby z odpowiednim wyprzedzeniem zapobiec obniżeniu skuteczności i wydajności gospodarowania wynikającego np. z czasochłonnych procedur dotyczących sprawozdawczości. W tym kontekście zgłębienie problematyki uproszczenia w sektorze mogłoby pozytywnie wpły-

---

[13] Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego*, dok. COM(2005) 535 końcowy, z 25 października 2005 r.; Dokument roboczy Komisji Europejskiej: *Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the European Union*, dok. COM(2006) 691 końcowy, z 14 listopada 2006 r.

[14] Zob. zwłaszcza M. Kałużyńska, *Better Regulation*, „Biuletyn Analiz UKIE", nr 13, Warszawa 2003; M. Kałużyńska, *Better Regulation – inicjatywy w zakresie uproszczenia legislacji wspólnotowej i poprawy jakości prawa Unii Europejskiej*, ibidem, s. 151-156.

[15] Dostępne są natomiast opracowania monograficzne dotyczące jakości wspólnotowego prawa rolnego w ujęciu systemowym; zob. zwłaszcza R. Barents, *The Agricultural Law of the EC. An Inquiry into the Administrative Law of the European Community in the Field of Agriculture*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer 1994, s. 305-309; H. Xanthaki, *The Problem of Quality in EU Legislation: What on Earth is Really Wrong?*, „Common Market Law Review" 2001, nr 38, Kluwer Law International.

nąć na kształtowanie (np. w procesie konsultacji i opiniowania projektów aktów prawnych) otoczenia regulacyjnego, którego ramy dopiero zostaną wdrożone do polskiego porządku prawnego (np. w kontekście wymogów współzależności – ang. *cross-compliance*).

**2.** W Komunikacie z października 2005 r. Komisja Europejska podjęła próbę wyodrębnienia w ramach uproszczenia dwóch kategorii tego procesu. Pierwszą z nich określiła jako tzw. uproszczenie techniczne, zakładające przegląd ram prawnych, procedur administracyjnych oraz mechanizmów zarządzania w celu usprawnienia i osiągnięcia bieżących celów politycznych w bardziej skuteczny sposób w niezmienionych ramach prawnych danej polityki. W tak zdefiniowanej kategorii uproszczenia dopatrywać można się negatywnej definicji uproszczenia technicznego, do którego zaliczyć należy wszelkie działania legislacyjne służące poprawie jakości regulacji nie będące jednocześnie zmianą zasad funkcjonowania i organizacji rynku rolnego. Wydaje się, że w pojęciu uproszczenia technicznego mieszczą się również te zabiegi natury legislacyjnej, które prowadzą do poprawy przejrzystości i redukcji objętości prawa wspólnotowego – tj. kodyfikacja i konsolidacja przepisów prawnych[16].

Drugą wyodrębnioną w Komunikacie Komisji kategorią jest tzw. uproszczenie polityczne. Pod tym pojęciem ustawodawca wspólnotowy rozumie udoskonalenie wsparcia na rzecz rolnictwa oraz – co ciekawe – instrumentów rozwoju obszarów wiejskich. Odniesienie się do drugiego filaru polityki rolnej Unii Europejskiej każe przypuszczać, że proces uproszczenia nie powinien być rozumiany wyłącznie w ujęciu czysto wspólnotowym. Charakterystyczną cechą instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich jest dzielenie się kompetencjami i zadaniami między Wspólnotą z jednej strony a państwami członkowskimi z drugiej. Owa współodpowiedzialność za realizację celów wspólnotowej polityki wiejskiej dotyczy zarówno programowania, jak i szczegółowej implementacji postanowień bazowych aktów prawnych Rady – w tym przypadku określonych w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005[17], a przede

[16] Konsolidacja polega na sporządzania zaktualizowanych tekstów wspólnotowych aktów prawnych bez nadania im mocy wiążącej, natomiast kodyfikacja prowadzi do utworzenia nowych, zarazem wiążących tekstów aktów prawnych oraz uchyleniu aktu pierwotnego, wraz ze wszystkimi aktami nowelizującymi jego postanowienia.

[17] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz., L 277 z 21 października 2005 r., s. 1.

wszystkim finansowania zaplanowanych działań. Można zatem dojść do wniosku, że w opinii Komisji Europejskiej odpowiedzialność za uproszczenie wspólnotowego prawa rolnego spoczywa zarówno na Wspólnocie, jak i na państwach członkowskich. Podejście to ma również swoje ugruntowanie w prawnotraktatowej zasadzie lojalności państw członkowskich, zobowiązanych do podejmowania wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z postanowień Traktatu (art. 10 TWE)[18].

Nieprecyzyjne rozgraniczenie wyżej wskazanych kategorii uproszczenia prawa rolnego daje Komisji Europejskiej pełną uznaniowość w określaniu potrzeb i kryteriów determinujących konieczność przeglądu danej materii prawnej. Przykładowo, prezentując w dokumencie roboczym z lutego 2006 r. zestaw wymogów i czynników świadczących o technicznym charakterze konkretnej nowelizacji aktu prawnego, Komisja wyszła z założenia, że wszelkie modyfikacje wielkości lub zakresu wsparcia publicznoprawnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej świadczą o politycznym charakterze propozycji uproszczenia danego aktu prawnego. Nie przeszkodziło to jednak w późniejszym zaprezentowaniu szeregu propozycji zawężenia kręgu potencjalnych beneficjentów polityki rolnej[19].

Wydaje się więc, że wiele elementów uzasadnienia dokonania przeglądu w danym obszarze regulacji ustawodawca wspólnotowy powinien czerpać z dorobku prawnego wypracowanego na gruncie zasady proporcjonalności (art. 5 TWE)[20]. W każdym przypadku, korzystając z przyznanych Traktatem kompetencji legislacyjnych, ustawodawca wspólnotowy nie powinien wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia prawnotraktatowych celów polityki rolnej (określonych w art. 33 ust. 1 TWE). Z kolei, jeśli cele wyszczególnione w postanowieniach prawa pierwotnego nie obejmują wprost zapewnienia transparencji i wysokiej jakości otoczenia regulacyjnego dla działalności rolniczej, to argumentację przemawiającą każdorazowo za uproszczeniem danego aktu prawnego ustawodawca

---

[18] Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Zwartveld i inni*, C-2/88, ECR 1990, s. 3365; szerzej na ten temat zob. także J. Steiner, L. Woods, Ch. Twigg-Flesner, *EU Law*, wyd. 9, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 225 i n.

[19] Np. w kontekście beneficjentów horyzontalnego mechanizmu promocji kwalifikujących się do zwiększonej stawki współfinansowania z budżetu Wspólnoty, mimo deklarowanego technicznego wymiaru ujednolicenia przepisów w ramach tego reżimu prawnego.

[20] Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Watson and Belmann*, 118/75, ECR 1976, s. 1185; szerzej na temat zasady proporcjonalności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zob. także J. A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford Univesity Press, Oxford 2001, s. 44-45; P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, wyd. 3, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 371 i n.

wspólnotowy zobowiązany jest wyprowadzić, posługując się szerokim wachlarzem uprawnień dyskrecjonalnych, przyznanych mu orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości[21]. Nierzadko taka ocena będzie w znacznej mierze oceną natury politycznej.

Przyjęcie rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych należy uznać za najistotniejszy element procesu ujednolicenia rolnego *acquis* od czasu reformy luksemburskiej z 2003 r., w wyniku której przyjęto spójne ramy prawne dla schematów wsparcia bezpośredniego producentów rolnych[22]. Stąd też, w ramach niniejszych rozważań ocena dokonanego zabiegu legislacyjnego w zakresie funkcjonowania organizacji rynku rolnego skonfrontowana zostanie z doświadczeniami zebranymi w trzyletnim okresie obowiązywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

Prezentując wstępne założenia w ramach etapu przygotowawczego do przedłożenia projektu aktu prawnego ustanawiającego jednolite ramy dla wspólnej organizacji rynków rolnych, także Komisja Europejska powołała się w swoim Komunikacie na doświadczenia z harmonizacji przepisów dotyczących płatności bezpośrednich. Mimo wielu walorów systemu jednolitej płatności bezpośredniej, trzeba krytycznie się odnieść do bazowej regulacji prawnej z zakresu wsparcia bezpośredniego – zwłaszcza w kontekście badania przejrzystości i prostoty mechanizmów ustanowionych w ramach tego systemu.

Proces harmonizacji systemów wsparcia bezpośredniego nie doprowadził do usprawnienia modelu retransferu nadwyżki wypracowanej w rolnictwie w drodze płatności wspierających dochody gospodarstw rolnych[23]. Każda kolejna reforma sektorowa przejmująca koncepcję przekierowania dotychczasowych środków wydatkowanych w ramach wsparcia cenowego do koperty płatności jednolitej lub specyficznej płatności powiązanej z produkcją powielała niekorzystny zabieg nakładania nowej warstwy regulacyjnej dotyczącej całkowicie odrębnego sektora na zbudowany pierwotnie normatywny system funkcjonowania płatności bezpośrednich. W konse-

---

[21] Zob. orzeczenie ETS w sprawie *United Kingdom v Council*, 68/86, ECR 1988, s. 855.

[22] Więcej na temat ustaleń reformy luksemburskiej oraz systemów wsparcia bezpośredniego zob. A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 43-56.

[23] Szerzej na temat problematyki retransferu wypracowanej w rolnictwie nadwyżki i związanych z tym regulatorów rynku zob. A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, wyd. II zmienione, Poznań 2006, s. 18 i n.

kwencji, zamiast utrwalać horyzontalny wymiar przyjętych w ramach harmonizacji zasad i uniwersalność ustanowionych reguł prawnych, zwiększano stopień złożoności systemu, co wymuszało wprowadzenie licznych derogacji i klauzul specyficznych dla każdorazowo nowo ustanawianej instytucji płatności bezpośredniej.

Wprawdzie projekt legislacyjny Komisji Europejskiej przewidywał ustanowienie jednolitego modelu płatności oddzielonej od produkcji, dwa rodzaje uprawnień do płatności niezwiązanych z wielkością produkcji oraz kategoryczny brak możliwości ponownego łączenia wsparcia z produkcją, bez okresów przejściowych i specyficznych odstępstw sektorowych, to jednak ostateczne stanowisko Rady ewoluowało w zupełnie innym od pierwotnie zamierzonego kierunku. Z perspektywy trzyletniego okresu funkcjonowania systemu płatności jednolitej można rozważyć, czy Komisja Europejska nie powinna była w odpowiednim momencie skorzystać ze swoich traktatowych uprawnień i inicjatywę ustawodawczą w zakresie płatności wycofać do dalszych badań i analiz. Z pewnością motorem procesu uproszczenia regulacji prawnej z zakresu płatności bezpośrednich były postępujące rozmowy wielostronne w ramach Rundy Rozwojowej Doha pod egidą WTO oraz konieczność wypracowania w tym celu oferty negocjacyjnej Unii Europejskiej.

Zabieg konsolidacji i ujednolicenia zasad przyznawania płatności bezpośrednich, odzwierciedlony w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003, sprawił również, że pierwotny, rekompensujący charakter wsparcia bezpośredniego uległ znacznym przeobrażeniom w drodze późniejszych nowelizacji, natomiast sama instytucja płatności bezpośredniej stała się autonomiczna i realizuje obecnie szereg odmiennych funkcji i celów Wspólnej Polityki Rolnej (np. środowiskowych, dochodowych czy wsparcia energii odnawialnej) w formie wyodrębnionych schematów pomocowych. Nie można wykluczyć, że podobny scenariusz ustawodawca wspólnotowy przewidział w projekcie aktu prawnego ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych.

**3.** Polityczne umocowanie inicjatywy uproszczenia legislacji prawnorolnej wraz z odpowiednim mandatem do dalszych działań ustawodawczych Komisja uzyskała w Konkluzjach Rady z 20 grudnia 2005 r. w sprawie poprawy regulacji w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej[24]. W dokumencie

[24] Zob. dok. 15479/05 (Presse 349), 2702nd Council Meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, December 2005.

tym Rada przywołała treść Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa[25]. Warto przypomnieć, że zgodnie z tym porozumieniem, do katalogu niezbędnych działań w ramach procesu uproszczenia prawa unijnego należą odpowiednio przeprowadzone konsultacje w fazie projektowania aktu prawnego, wykonanie rozszerzonych analiz wpływu danej regulacji na rynek wewnętrzny i jego uczestników oraz dążenie do zachowania wewnętrznej spójności tekstu normatywnego.

Rada ograniczyła się niestety w swych konkluzjach wyłącznie do stwierdzenia, że uproszczenie techniczne nie oznacza jedynie ograniczenia objętości legislacji wspólnotowej. Zobowiązała przy tym Komisję do sporządzenia planu działań, obejmującego konkretne propozycje uproszczeń, w szczególności na gruncie systemów kontroli w gospodarstwach rolnych. Wydaje się więc, że ustawodawca wspólnotowy i tym razem nie skorzystał z rzadkiej okazji wytyczenia ram politycznych i kryteriów prawnych dla właściwej realizacji procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego, pozostawiając inicjatywę w tym zakresie Komisji Europejskiej oraz – jak należy domniemywać – doktrynie prawa rolnego.

**4.** Jak już wcześniej wspomniano, projekt rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych[26] oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych przyjęto ostatecznie na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa 22 października 2007 r. Rozporządzenie należy postrzegać jako jeden z najistotniejszych przejawów reformy Wspólnej Polityki Rolnej w bieżącej perspektywie finansowej (2007-2013), ukształtowany wyłącznie na podstawie czynników związanych z jakością legislacji prawnorolnej. Wprawdzie z politycznego punktu widzenia przygotowywany akt prawny ma w swej istocie realizować jedynie założenia inicjatywy technicznego uproszczenia ustawodawstwa rolnego, to jednak prace nad projektem przebiegały w sposób analogiczny do wcześniejszych, horyzontalnych reform polityki rolnej i w oparciu o szeroko zakrojone, dające instytucjom Wspólnoty znaczną swobodę legislacyjną, traktatowe podstawy prawne.

Brzmienie niektórych elementów uzasadnienia do wspomnianego projektu aktu prawnego pozwala sądzić, że oprócz uproszczenia technicznego, zamiarem ustawodawcy wspólnotowego było również dokonanie przegląd-

---

[25] Dz. Urz. C 321 z 31 grudnia 2003 r., s. 1.

[26] Na temat pojęcia wspólnej organizacji rynku zob. E. Tomkiewicz, *Podstawowe organizacje rynków rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, w: *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, red. A. Jurcewicz, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 103.

du istniejących regulacji prawnych w sektorze rynków rolnych, ich przegrupowania wokół instrumentarium prawnego lub założeń politycznych oraz horyzontalne ujednolicenie danych rozwiązań.

Przyjęte w ten sposób szerokie spektrum założeń do projektu aktu prawnego praktycznie umożliwiło prowadzenie merytorycznej dyskusji nad każdym instrumentem zarządzania rynkiem rolnym. Potwierdziły to również przyjęte przez Komisję trzy podstawowe kryteria dopuszczające zmianę któregokolwiek z rozwiązań wprowadzonych w ramach wcześniejszych reform sektorowych, tj. wyjście z użycia danego instrumentu (*stricte* dezaktualizacja instrumentu), zbędność instrumentu (tzn. brak jego przydatności w rozwiązywaniu bieżących problemów rynkowych) oraz istota instrumentu, przemawiająca za przeniesieniem instrumentu na szczebel władzy wykonawczej (czyt. procedury komitologii[27]). Co ciekawe, w uzasadnieniu do projektu aktu prawnego zawarto stwierdzenie, że „nie istnieje ogólna, uzgodniona typologia inicjatyw w zakresie upraszczania aktów prawnych"[28]. Zatem nie tylko Rada, ale również Komisja Europejska nie podjęła próby usystematyzowania terminologii i bliższego określenia prawnych założeń uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego.

**5.** Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 190 projektu rozporządzenia, Rada została upoważniona do powierzenia Komisji uprawnień do zmiany lub uchylania regulacji przyjętych wcześniej przez Radę. Tym samym projekt rozporządzenia przewidywał transfer kompetencji ustawodawczych Rady (w ujęciu wykonawczym) na szczebel Komisji Europejskiej. Zabieg ten określono mianem uproszczenia proceduralnego, którego celem miało być znaczące usprawnienie procesu decyzyjnego, co z kolei pozwoliłoby instytucji wspólnotowej szybciej reagować na zmieniające się otoczenie rynkowe.

Problem polega jednak na tym, że w odniesieniu do nielicznych przypadków, przepisy zawarte w aktach prawnych Rady oparte są bezpośrednio na Traktacie (tzw. akty prawne drugiej generacji), w związku z czym przekazanie kompetencji na szczebel wykonawczy byłoby równoznaczne z bezpowrotną utratą władztwa ustawodawczego Rady w tym zakresie (np. w odniesieniu do wspólnotowej skali klasyfikacji tusz wieprzowych). W tym momencie może pojawić się pytanie, czy – wbrew założeniom

---

[27] Zgodnie z Decyzją Rady z 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. L 184 z 17 lipca 1999 r., s. 23-26.

[28] Dok. SG Rady UE nr 16715/06, s. 4.

inicjatywy uproszczenia proceduralnego – Rada jest upoważniona do zastrzeżenia uprawnień wykonawczych w ramach przypisanych jej kompetencji.

Rozstrzygnięcie powyższego problemu byłoby znacznie łatwiejsze, gdyby przepisy Traktatu definiowały pojęcie wykonawstwa lub też czynności wykonawczych niezbędnych do sprawnego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku, ogólnie zarysowanej w bazowym akcie prawnym Rady. Posiłkując się zatem linią orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości można przyjąć, że czynnikiem decydującym o wykonawczym charakterze danego przepisu jest to, czy stanowi on istotny i nieodłączny element obszaru regulacji odzwierciedlonego w rozporządzeniu lub dyrektywie Rady[29]. Kwalifikacja danego przepisu jako nieistotnego z punktu widzenia podstaw prawnych funkcjonowania wspólnej organizacji rynku automatycznie zobowiązuje Radę do przeniesienia uprawnień w tym zakresie na poziom Komisji Europejskiej.

W związku z powyższym, podjęcie próby zachowania przez Radę (a więc przez państwa członkowskie) szczegółowych kompetencji ustawodawczych w celu uniemożliwienia Komisji podejmowania kluczowych rozstrzygnięć w odniesieniu do polityki rolnej Unii Europejskiej, poprzez inicjatywę uproszczenia *acquis*, wymagałoby szerszego uzasadnienia przez Radę ewentualnej woli zastrzeżenia uprawnień wykonawczych[30]. Tymczasem, zgodnie z art. 202 TWE, Rada przyznaje Komisji uprawnienia do stosowania norm, które ustanawia. Owo domniemanie właściwości rzeczowej Komisji Europejskiej w sprawach wykonawczych Rada mogła-

---

[29] Por. orzeczenie ETS w sprawie *Niemcy v. Komisja*, C-240/90, ECR 1992, s. 5383.

[30] Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Alessandrini v. Komisja*, C-295/03, ECR 2005, s. 5673. Problem można by również zobrazować za pomocą praktycznego przykładu: Rada ustanawia np. mechanizm interwencji, refundacji wywozowej czy instrument klasyfikacji półtusz. Uruchomienie tego mechanizmu i określenie szczegółowych zasad kwalifikowalności operatorów rynkowych lub zmiana klasyfikacji półtusz spoczywa na instytucji pełniącej rolę wykonawczą, tj. na Komisji. Łatwo dostrzec, że w rzeczywistości Rada nie ma najmniejszego wpływu na zarządzanie rynkiem rolnym. W jej kompetencji pozostaje jedynie możliwość skierowania apelu natury politycznej o przedłożenie przez Komisję w trybie art. 37 ust. 2 TWE projektów zmian legislacyjnych ustawodawstwa bazowego Rady. Z uwagi na niską skuteczność takiej ścieżki decyzyjnej, Rada, przyjmując bazowe regulacje w obszarze wspólnotowego prawa rolnego, coraz częściej korzysta z możliwości zawarcia w akcie normatywnym specjalnych klauzul rewizyjnych i przeglądowych, co jest niemal równoznaczne ze zobowiązaniem Komisji Europejskiej do przedłożenia przynajmniej pozalegislacyjnego raportu o aktualnym stanie sytuacji rynkowej. W miarę możliwości opracowaniom tym przedkładanym do Sekretariatu Generalnego Rady UE i Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego powinny towarzyszyć gotowe projekty ustawodawcze.

by złamać jedynie w szczególnych przypadkach i pod warunkiem przedstawienia obiektywnego uzasadnienia. Można w ten sposób dojść do wniosku, że jedną z podstawowych przesłanek uproszczenia legislacji prawnorolnej jest dążenie Komisji Europejskiej do rozszerzenia swoich uprawnień wykonawczych w celu usprawnienia i przyspieszenia procesu decyzyjnego[31] na forum instytucji wspólnotowych, co jednak nie musi bezwzględnie oznaczać poprawy jakości ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej.

**6.** W odniesieniu do kwestii właściwej organizacji wykonywania uprawnień ustawodawczych Komisji Europejskiej oraz zagwarantowania odpowiedniego udziału państw członkowskich w procedurze stanowienia prawa na szczeblu komitetu zarządzającego należałoby przede wszystkim wspomnieć, że jednym ze skutków ujednolicenia ram prawnych w zakresie wspólnej organizacji rynku jest połączenie wszystkich dotychczasowych komitetów zarządzających właściwych dla poszczególnych produktów rolnych. Zabieg ten, z pozoru wskazujący na znaczne uproszczenie proceduralne w monitorowaniu i opiniowaniu prac legislacyjnych Komisji Europejskiej, wzbudził najwięcej kontrowersji w Radzie. Państwa członkowskie wysunęły zarzut, że zarządzanie 21 rynkami rolnymi skupionymi w jednolitych ramach prawnych w jednym akcie prawnym Rady nie będzie możliwe w drodze prostego ustanowienia jednego organu opiniodawczego, wspierającego Komisję w realizacji przysługujących jej uprawnień wykonawczych.

Uwzględniając prawny wymóg (określony w art. 188 projektu) asystowania państw członkowskich w procesie wydawania aktów prawnych wdrażających postanowienia Wspólnej Polityki Rolnej, Komisja dołączyła do projektu rozporządzenia deklarację[32], na mocy której zobowiązała się do prawidłowego uwzględnienia ocen i ekspertyz rynkowych prezentowanych na forum jednolitego komitetu zarządzającego przez przedstawicieli państw członkowskich. Kluczowe wydaje się jednak również oświadczenie Komisji, zgodnie z którym organizacja prac komitetu zarządzającego (a więc częstotliwość spotkań i obszerność agendy posiedzeń) zależeć będzie wprost od bieżących potrzeb i sytuacji panującej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wynika z tego jawna intencja ograniczenia

[31] Na temat mechanizmów podejmowania decyzji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej por. S. Szumski, *Wspólna Polityki Rolna Unii Europejskiej*, *Studia europejskie – podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 73 i n.

[32] Dok. SG Rady UE, nr 10138/07 ADD 2 z 6 czerwca 2007 r., s. 3 i n.

stopnia interwencji publicznoprawnej w sferę obrotu gospodarczego produktami rolnymi i prowadzenia działalności rolniczej determinującej konieczność cyklicznego przyjmowania aktów prawnych zarządzających rynkiem rolnym. Komisja Europejska, ciesząc się przywilejem inicjatywy ustawodawczej, jest przecież głównym projektantem wszelkich zmian systemowych w ramach WPR i to od Komisji w pierwszej kolejności zależy najwięcej, jeśli chodzi o planowane zmiany systemowe i polityczne.

Omówiony przykład uproszczenia proceduralnego w ramach zarządzania instrumentarium pierwszego filaru wskazuje, że Komisja zmierza do znacznego skrócenia i przyspieszenia ścieżki legislacyjnej w procesie decyzyjnym w obrębie Wspólnej Polityki Rolnej, czyniąc to, co prawda, z zachowaniem zgodności działania z przepisami Traktatu. Problematyka kompetencji ustawodawczych instytucji unijnych przeplata się bezpośrednio z wątkiem sprawności procesu decyzyjnego. Można nawet przyjąć umownie formułę, zgodnie z którą im sprawniejsza procedura zarządzania instrumentarium rynkowym, tym mniejsze kompetencje państw członkowskich. Jednocześnie, powracając do koncepcji uproszczenia prawa rolnego, należy podkreślić, że przesunięcie całości ciężaru legislacji do niższej instancji ustawodawczej na szczeblu wspólnotowym niekoniecznie przynieść musi obniżenie obciążeń administracyjnych i poprawi jakość prawa. Wystarczy wspomnieć o utrwalonej tendencji kazuistycznego wręcz formułowania przepisów w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, opartego na rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i rozporządzeniach Komisji (WE) nr 1973/2004, 1444/2002, 795/2004 oraz 796/2004[33].

Warto w tym miejscu zastanowić się, jakie są relacje pomiędzy procesem uproszczenia a ewolucją wspólnotowego prawa rolnego i planowa-

---

[33] W opinii autora, szczegółowość wspólnotowej legislacji prawnorolnej związana jest poniekąd z istotą Wspólnej Polityki Rolnej, która jest polityką wydatkowania środków publicznych. Z jednej strony chodzi o ochronę interesów finansowych Wspólnoty, z drugiej zaś – organy administracji publicznej w państwach członkowskich same nierzadko preferują uregulowanie każdej detalicznej kwestii realizacji prawnego instrumentu wsparcia rolnictwa na szczeblu rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej. Po pierwsze – ze względu na bezpośrednie stosowanie tych przepisów w porządkach prawnych państw członkowskich podejście to znacznie przyspiesza uruchomienie instrumentu, skracając ścieżkę legislacyjną; po drugie – z politycznego punktu widzenia państwa członkowskie mogą teoretycznie odwoływać się na gruncie społecznych konsultacji do odpowiedzialności politycznej organów Wspólnoty. Jest to jednak argument *stricte* polityczny, ponieważ odpowiedzialność prawna państwa członkowskiego za nieprawidłowe wdrożenie postanowień prawa wspólnotowego (bez względu na jego zaniżoną jakość lub zbytnią szczegółowość) równie dobrze może prowadzić do konsekwencji natury finansowej po stronie państwa członkowskiego.

nymi zmianami we wspólnej polityce rolnej. Rozporządzenie ustanawiające jednolitą, wspólną organizację rynków rolnych dokonuje harmonizacji przepisów w obrębie pierwszego filaru, zmieniając całkowicie dotychczasową strukturę i systematykę regulacji, wynikającą wprost z art. 34 TWE. Dotychczas poszczególne przepisy ustanawiające osobne systemy wspólnych organizacji rynków dla zamkniętej każdorazowo grupy produktów rolnych (w ujęciu branżowym) tworzyły autonomiczne i niezależne względem siebie regulacje prawne. Struktura całkowicie odrębnych 21 organizacji rynkowych wpływała również na sytuację prawną podmiotów gospodarczych będących beneficjentami instrumentów prawnych ustanowionych w danym sektorze.

Przykładowo, zgodnie z konsekwentną linią orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, produkty podlegające odrębnym organizacjom rynkowym nie są traktowane jako porównywalne w kontekście badania zgodności przepisów prawa z zasadą równości (niedyskryminacji) i proporcjonalności[34]. W ten sposób producent rolny lub przedsiębiorca prowadzący działalność rolniczą w zakresie produkcji mięsa wieprzowego nie mógł skutecznie zgłaszać zarzutu naruszenia zasady niedyskryminacji przez ustawodawcę wspólnotowego, który na danym rynku nie przewidział stosowania podobnych instrumentów wsparcia, jak np. w ramach wspólnej organizacji rynku cukru (np. cena minimalna na buraki cukrowe). Producentowi temu nie przysługują żadne uzasadnione roszczenia w zakresie pożądanego stopnia interwencji prawnej w proces produkcji rolnej.

Włączenie wszystkich organizacji rynkowych w ramy jednego, horyzontalnego rozporządzenia powoduje odejście od dotychczasowej sektorowej koncepcji regulacji rynku na rzecz usystematyzowania materii prawnej względem stosowanych w ramach WPR instrumentów prawnych. Wydaje się, że w takiej sytuacji pomocne byłoby co najmniej potwierdzenie dotychczasowej linii orzecznictwa, ponieważ produkty rolne – dotychczas objęte sektorową regulacją – jakby tracą swój wyjątkowy charakter, który w przeszłości był powodem ustanowienia szczególnych reguł obrotu towarowego tymi produktami w ramach rynku wewnętrznego.

Problem procesu uproszczenia rolnego *acquis* trzeba również postrzegać w szerszym kontekście reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej,

---

[34] Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Edeka*, 245/81, ECR 1982, s. 2745 lub orzeczenia w sprawie *Loiret & Haentjes*, 292/293/81, ECR 1982, s. 3887. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału: „each of the common organizations of the market embodies features specific to it […]. As a result, the comparison of the technical rules and procedures adopted in order regulate various sectors of the market cannot constitute a valid basis for the purpose of proving the complaint of discrimination".

w tym zwłaszcza w ujęciu prawnotraktatowym. Projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, przyjęty ostatecznie przez szefów rządów i państw obradujących w ramach Konferencji Międzyrządowej w Lizbonie 18 października 2007 r., zakłada głębokie zmiany w proceduralnym trybie stanowienia prawa w obszarze wspólnej polityki rolnej na szczeblu Rady i Parlamentu Europejskiego[35]. Nowy traktat rewizyjny wprowadza bowiem ogólną zasadę stosowania zmienionej i rozszerzonej procedury współdecydowania[36] dla całości regulacji w obrębie wspólnej polityki rolnej. Natomiast w drodze derogacji Rada zachowa wyłączne kompetencje decyzyjne w zakresie ustalania cen rolnych, stawek opłat i wysokości pomocy, kwotowania produkcji oraz limitów połowowych[37]. Zakładając, że procedura przewidująca pełen udział Parlamentu Europejskiego bezpośrednio wpływa na wydłużenie i zwiększenie stopnia upolitycznienia procesu legislacyjnego[38], uprawniony jest wniosek, iż obecny etap uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego ma również na celu przygotowanie instytucji Unii Europejskiej do wdrożenia postanowień uzgodnionej reformy traktatowej.

Rozważania nad uproszczeniem reżimu prawnego wspólnej organizacji rynków rolnych należałoby również skonfrontować z aktualnym etapem dyskusji politycznej w zakresie przeglądu i oceny funkcjonowania polityki rolnej w Unii Europejskiej (tzw. *health check review*[39]). Przygotowując się do debaty na temat przeglądu budżetu unijnego, Wspólnota koncentruje swoją uwagę w sposób szczególny również wokół poprawy stopnia legitymizacji i uzasadnienia dla wydatków przeznaczanych na

---

[35] Zob. Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, IGC 2007 dok. CIG 1/1/07 REV 1(OR. fr), z 5 października 2007 r.

[36] Tzw. *ordinary legislative procedure*.

[37] Tak, nowe brzmienie art. 37 ust. 2 i 2a Traktatu.

[38] Procedura współdecydowania wymaga średnio 18-24 miesięcy intensywnych prac legislacyjnych (np. negocjacje w sprawie nowego reżimu nazewnictwa handlowego napojów spirytusowych trwały od 15 grudnia 2005 r. do listopada 2007 r.). Obecnie przepisy traktatu przewidujące stosowanie procedury konsultacji umożliwiają przyjęcie i publikację aktu prawnego przez Radę UE w skrajnym przypadku już po 2 tygodniach od chwili przedłożenia projektu aktu prawnego przez Komisję. Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1107/2007 z 26 września 2007 r. wprowadzające, w odniesieniu do odłogowania w 2008 r., odstępstwo od rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej oraz ustanawiającego systemy wsparcia dla rolników, Dz. Urz., L 253/1 z 28 września 2007 r. – projekt aktu prawnego został przedłożony przez Komisję do Sekretariatu Generalnego Rady UE 13 września 2007 r.

[39] Zob. AGRAFACTS, *The Main Concepts for the November 21 Communication*, No. 54-07 z 3 lipca 2007 r., Bruksela 2007, s. 1.

Wspólną Politykę Rolną. Jeszcze w ramach prezydencji portugalskiej Komisja Europejska ma opublikować „Zieloną Księgę" w sprawie oceny funkcjonowania polityki rolnej (w formie pozalegislacyjnego Komunikatu)[40]. Jednym z kluczowych pytań w ramach dyskusji politycznej będzie z pewnością kwestia kontynuacji stosowania instrumentów interwencyjnych w sektorze rolnym (w tym zwłaszcza wsparcia eksportu rolnego w formie refundacji wywozowych, kwotowania na rynku mleka i cukru oraz mechanizmu skupu interwencyjnego produktów rolnych).

Jeśli uważnie spojrzeć na przyjętą w projekcie rozporządzenia strukturę aktu prawnego, wyraźnie widać, że podjęcie decyzji politycznej w powyższym zakresie będzie ułatwione co najmniej z legislacyjnego punktu widzenia. Można więc wysunąć tezę, że kolejną przesłanką uproszczenia przepisów wspólnotowego prawa rolnego jest przygotowywanie i usystematyzowanie przyszłych dyskusji o wymiarze politycznym.

**7.** Oprócz projektu horyzontalnej regulacji dotyczącej wspólnej organizacji rynków rolnych, którą umownie można nazwać uproszczenia przepisów w skali makro, warto również poddać rozważaniom odrębny przykład poprawy jakości legislacji wspólnotowej na poziomie innego aktu prawnego Rady. Do tego celu posłużyć może projekt nowego rozporządzenia Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich[41].

Projekt rozporządzenia stanowi element procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego i realizuje założenia pkt 15 Planu Działań Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej (z 4 października 2006 r.)[42]. Jest to istotne choćby z tego powodu, że z przywołanego dokumentu wynika, iż kolejnym etapem uproszczenia wspólnotowego reżimu promocji produktów rolnych będzie ujednolicenie aktów wykonawczych Komisji Europejskiej – tj. rozporządzenia (WE) nr 1071/2005 oraz rozporządzenia (WE) nr 1346/2005, co może mieć znaczenie w zakresie ewentualnego przygotowania jednolitego tekstu wytycznych dla promocji na rynku wewnętrznym UE oraz w państwach trzecich. Ponadto ze stanowiska Komisji wynika, że ujednolicenie bazowych aktów praw-

---

[40] Publikację „Zielonej księgi" zaplanowano na 20 listopada 2007 r.

[41] Dok. COM(2007) 268 końcowy – z 23 maja 2007 r.

[42] Zob. Dok. Simplification of the Common Agricultural Policy – Action Plan. Working paper, październik 2006 r.; źródło: http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index.html.

nych Rady determinuje automatycznie konieczność ujednolicenia wszystkich dotychczasowych przepisów wykonawczych.

W przypadku promocji do głównych celów, które Komisja założyła przy okazji sporządzania harmonogramu uproszczenia, należą: poprawa przejrzystości reguł sporządzania i składania projektów kampanii informacyjnych i promocyjnych, usprawnienie procesu zarządzania programami z poziomu Komisji Europejskiej, państw członkowskich i organizacji branżowych oraz poprawa struktury projektów promujących produkty wspólnotowe. Warto w tym miejscu zauważyć, że według pierwotnych planów Komisji Europejskiej, wyrażonych np. w Komunikacie w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej z 19 października 2005 r., omówione wcześniej rozporządzenie dotyczące jednolitej organizacji rynków rolnych miało również obejmować swym zakresem instrument promocji produktów rolnych. Tak się jednak nie stało, a prace nad projektem *single CMO* i rewizją instrumentu kampanii promocyjnych toczą się całkowicie osobnym trybem. Może to oznaczać, że Komisja byłaby skłonna wyodrębnić wśród najważniejszych aktów wspólnotowego prawa rolnego dodatkowy filar w postaci mechanizmu promocji lub – alternatywnie – po przeprowadzeniu reformy rynku wina, owoców, warzyw i bawełny, włączyć zreformowany instrument promocji do rozporządzenia w sprawie jednolitej organizacji rynku. Wydaje się, że z punktu widzenia procesu uproszczenia docelowe włączenie mechanizmu promocji do jednolitej organizacji rynku byłoby korzystniejsze.

Do projektu *single CMO* włączono jedynie mechanizm umożliwiający ustanowienie opłaty na rzecz działań promocyjnych w odniesieniu do wprowadzanych na rynek ilości mleka lub jego ekwiwalentu, aby sfinansować działania promujące spożycie mleka we Wspólnocie, rozwijanie rynków mleka i przetworów mlecznych oraz podnoszenie jakości (art. 176). Odesłanie do wspólnotowego instrumentu promocji ujęto za to w rozporządzeniu reformującym rynek owoców i warzyw[43] oraz w projekcie rozporządzenia reformującego rynek wina[44], jednak po włączeniu tych dwóch reżimów do *single CMO* kampanie promocyjne nadal funkcjonować będą na mocy odrębnego aktu prawnego[45]. Wyraźnie widać zatem brak syste-

[43] Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące sektora owoców i warzyw oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia; Dok. COM(2007) 17 końcowy, z 24 stycznia 2007 r.

[44] Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wspólnej organizacji rynku wina oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia; Dok. COM(2007) 372 końcowy, z 4 lipca 2007 r.

[45] Poza środkami na promocje w ramach kopert krajowych na rynku wina, które nie są tożsame z horyzontalnym mechanizmem promocji poddanym obecnie rewizji ustawodawczej, gdyż

mowego podejścia Komisji Europejskiej do uregulowania promocji *per se* w ramach pierwszego filaru WPR, co z punktu widzenia uproszczenia przepisów wspólnotowego prawa rolnego ocenić należy krytycznie. Jak już wspomniano wcześniej, docelowe włączenie instrumentu promocji produktów rolnych do *single CMO* byłoby przejawem konsekwencji ustawodawcy wspólnotowego w zakresie procesu ujednolicania i usystematyzowania prawa. W przeciwnym razie, po włączeniu projektu reformy rynku wina do *single CMO*, powstanie sytuacja, która miała miejsce do końca lat dziewięćdziesiątych, o czym wspomina Komisja w uzasadnieniu do projektu reformy systemów promocji[46].

Analizując dalej kwestię ewentualnych korzyści z włączenia mechanizmu promocji do projektu *single CMO* lub (alternatywnie) pozostawienia odrębnego aktu prawnego, warto zwrócić uwagę, że obecnie mechanizm promocji finansowany jest z wyodrębnionej pozycji budżetowej (05 02 10), ale jednak w obrębie działu „Interwencja na rynkach rolnych". Oznacza to, że w przypadku ewentualnej decyzji politycznej co do wielkości alokacji budżetowej przeznaczanej na ten dział, także reżim promocji mógłby odczuć skutki redukcji. Natomiast funkcjonowanie mechanizmu promocji w ramach *single CMO* mogłoby posłużyć jako postulat alternatywny w przyszłych negocjacjach politycznych, mających na celu likwidację np. mechanizmu interwencji i wsparcia prywatnego przechowalnictwa, nie wspominając już o refundacjach wywozowych.

Analizując założone przez Komisję Europejską cele w zakresie uproszczenia systemu promocji, trudno nie zauważyć, że wszystkie mogą zostać zrealizowane wyłącznie na etapie ustawodawstwa wykonawczego Komisji. Wyjątkiem jest cel w postaci harmonizacji i ujednolicenia dwóch dotychczasowych aktów prawnych Rady w ramach jednego dokumentu. Taka sytuacja powoduje istotne ograniczenia dla Rady, ponieważ propozycje dotyczące faktycznego uproszczenia systemu pozostają w kompetencji Komisji Europejskiej, na którą Rada dokonuje w projekcie cesji całości uprawnień wykonawczych. Widać więc, że cesja kompetencji ustawo-

---

źródłem ich finansowania będą środki budżetowe przeznaczane dotychczas na instrumenty rynkowe w ramach wspólnej organizacji rynku wina, tj. na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999.

[46] „[…] Istotnie, do końca lat 90-tych przepisy dotyczące środków promocyjnych znajdowały się w rozporządzeniach sektorowych, różniących się zasadami ich wykonywania i podlegały częstym zmianom. W związku z tym występowały trudności w ich stosowaniu. Dlatego też uznano za stosowne zharmonizowanie i uproszczenie tych przepisów, poprzez przyjęcie wyżej wymienionych rozporządzeń, uchylając jednocześnie uprzednio obowiązujące zasady i przepisy sektorowe dotyczące promocji".

dawczych stosowana jest konsekwentnie przez Komisję nie tylko w przypadku rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych.

Jeśli zatem intencją państw członkowskich zasiadających w Radzie jest wprowadzenie istotnych elementów usprawniających proces zatwierdzania kampanii promocyjnych, to jedynym możliwym rozwiązaniem jest doprecyzowanie w projekcie zobowiązań i delegacji dla Komisji Europejskiej. W przeciwnym razie, z chwilą wejścia w życie rozporządzenia w sprawie reformy rynku wina, owoców i warzyw (w przypadku realizacji deklaracji Komisji złożonej w ramach porozumienia politycznego) oraz po zintegrowaniu tych przepisów z reżimem *single CMO,* w ramach jednego aktu prawnego ponownie funkcjonować będą odrębne regulacje sektorowe dotyczące promocji. Ponieważ wyodrębnienie sektorowych instrumentów promocyjnych z *single CMO* do obecnego projektu rozporządzenia byłoby działaniem niewskazanym, docelowe utworzenie horyzontalnego rozdziału w sprawie promocji w ramach jednolitej organizacji wydaje się najwłaściwsze, wręcz pożądane.

Przy okazji omawiania problematyki uproszczenia reżimu promocji, warto postawić pytanie, czy stosowane obecnie przez Komisję Europejską zabiegi legislacyjne faktycznie przynoszą oczekiwany skutek w postaci mniejszej częstotliwości zmian legislacyjnych. Wydaje się, że niekoniecznie, ponieważ potrzebę nowelizacji zmian aktu prawnego determinują aktualny stopień interwencji ustawodawczej oraz sytuacja na rynku (także międzynarodowym). Jednym z możliwych rozwiązań jest takie konstruowanie mechanizmów wspólnotowego prawa rolnego, których działanie opierałoby się na zasadzie automatyzmu, tzn. że dana sytuacja prawna powodowałaby automatycznie zasadność uruchomienia danego instrumentu. Jednakże w przypadku polityki rolnej w takiej sytuacji i tak niezbędne jest wydanie aktu prawnego. Potwierdza to również kazus mechanizmu promocji, w którym poprawnie sporządzony wniosek organizacji branżowej wymaga akceptacji Komisji Europejskiej w drodze decyzji. Wynika z tego, że stosowany przez Komisję zabieg uproszczenia, polegający na transferze uprawnień na szczebel wykonawczy, służy wyłącznie do utrwalenia i zachowania niezmienności podstawowego aktu prawnego Rady. Takie podejście jest jednak czysto techniczno-legislacyjnym zabiegiem i nie zwiększa przejrzystości systemu prawnego. Podmiot korzystający ze wsparcia i tak zobowiązany będzie do wnikliwej lektury zawiłych i nieprecyzyjnie brzmiących rozporządzeń Komisji Europejskiej. Dodatkowo powoduje ono (w sposób pośrednio zamierzony) poważne konsekwencje natury politycznej.

Po pierwsze – ponieważ rola kluczowych instytucji ustawodawczych Wspólnoty, tj. Rady i Parlamentu Europejskiego (w przypadku procedury konsultacji), sprowadzona zostaje wyłącznie do samego stworzenia podstawy prawnej dla funkcjonowania danego instrumentu (w tym przypadku promocji), bez wnikania w jakiekolwiek kluczowe elementy kwalifikowalności wydatków. Po drugie – uproszczenie opierające się na transferze kompetencji (tzw. uproszczenie proceduralne) powoduje całkowite pozbawienie treści merytorycznej podstawowych aktów prawnych Rady w obszarze wspólnotowego prawa rolnego. Warto w tym kontekście podkreślić, że to właśnie rozdźwięk pomiędzy założeniami systemowymi mechanizmów WPR a faktycznym stosowaniem tych instrumentów w praktyce (w wyniku licznych derogacji, upoważnień dla państw członkowskich itp.) jest najczęściej wskazywaną w doktrynie wadą wspólnotowego prawa rolnego. Jeśli zatem celem obecnej działalności legislacyjnej Rady jest uproszczenie instrumentu promocji, to już na etapie prac nad rozporządzeniem w trybie art. 37 ust. 2 TWE ustawodawca wspólnotowy powinien zadbać o przejrzystość definicyjną pojęć, precyzję kryteriów dostępności środków i kwalifikowania projektów do współfinansowania oraz szczegółowe określenie zakresu kompetencji ustawodawczych i zobowiązań Komisji Europejskiej.

W kwestii szczegółowego formułowania upoważnienia dla Komisji Europejskiej do zatwierdzania projektów zgłaszanych przez poszczególne państwa członkowskie, warto odnieść się do podstawowych kryteriów jakości legislacji. Te obiektywne kryteria mogłyby bowiem pomóc w zgromadzeniu argumentacji na rzecz konkretnych rozwiązań w systemie promocji w aktach wykonawczych Komisji i jednocześnie wpisywałyby się w zakres procesu uproszczenia. Spośród wspomnianych wyżej kryteriów poprawnej techniki legislacyjnej prawa wspólnotowego warto – dla potrzeb artykułu – przywołać objętość przepisów prawa, częstotliwość nowelizacji przepisów prawa, przejrzystość przepisów prawa, szczegółowość i fragmentaryczność przepisów prawa, poprawną terminologię, jasno określony cel i zakres oraz powielanie przepisów regulujących ten sam zakres czynności (tzw. *overlapping*).

Zasadnicza trudność w realizacji powyższych wymogów legislacyjnych (nawet w trakcie procesu upraszczania polityki rolnej) polega na tym, że w trakcie prac nad projektem aktu prawnego cele dotyczące jakości legislacji rozmijają się z priorytetami politycznymi poszczególnych instytucji unijnych bądź też państw członkowskich. Stąd też nieprzypadkowo prawo wspólnotowe określa się terminem *droit diplomatique*.

**8.** Podsumowując powyższe rozważania, oparte na dogmatycznej i empirycznej analizie aktów prawa wspólnotowego i dokumentacji pozalegislacyjnej instytucji wspólnotowych, jak również praktycznej ocenie bieżącej działalności legislacyjnej ustawodawcy wspólnotowego w ramach procesu decyzyjnego, nasuwa się konkluzja, że brak wyraźnie wytyczonej ścieżki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego. Prawnotraktatowych podstaw tego procesu należy się dopatrywać w zasadach subsydiarności i proporcjonalności[47] przepisów prawa Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym realizacji podstawowych zobowiązań państw członkowskich, wynikających z członkostwa w ramach zasady lojalności. Natomiast w kontekście politycznym poprawa jakości legislacji prawnorolnej przejawia się w międzyinstytucjonalnej inicjatywie uproszczenia technicznego i politycznego Wspólnej Polityki Rolnej.

Odpowiedzialność za realizację zadań związanych z uproszczeniem otoczenia regulacyjnego i obniżaniem barier administracyjnych spoczywa zarówno na instytucjach wspólnotowych, jak i na organach administracji publicznej państw członkowskich. W tym kontekście należy podkreślić, że stosowana od niedawna praktyka legislacyjna Komisji Europejskiej prowadzi do usprawnienia procesu decyzyjnego i przyspieszenia ścieżki legislacyjnej przyjmowania aktów prawnych w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej, ale kosztem ograniczenia kompetencji ustawodawczych Rady. Wola szybszego reagowania ustawodawcy wspólnotowego na nieustannie zmieniające się otoczenie rynkowe i uwarunkowania globalne pozostaje zarazem niespójna z zamiarem ograniczenia udziału państw członkowskich w procesie opiniowania projektów aktów prawnych na forum nowo ukonstytuowanego Komitetu zarządzającego ds. wspólnej organizacji rynków rolnych.

Dostrzegając problem trudności w wypracowaniu przejrzystych norm prawnych o charakterze ogólnym, abstrakcyjnym i uniwersalnym – w obliczu konieczności osiągnięcia w Radzie porozumienia natury czysto politycznej w gronie 27 państw członkowskich – celowe jest zagwarantowanie takich mechanizmów decyzyjnych, które umożliwiałyby sprawne funkcjonowanie prawnych regulatorów rynku rolnego. Faktyczne ograniczenie roli Rady jako podstawowego legislatora w obszarze polityki rolnej (wynikającej wprost z postanowień art. 37 ust. 2 TWE) i obniżenie warto-

---

[47] Zob. Raport Komisji, *Better Lawmaking 2004*, Dok. COM(2005) 98 końcowy, z 21 marca 2005 r., s. 5 i n. Dokument opracowany na podstawie art. 9 Protokołu w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności.

ści merytorycznej materii prawnej pozostającej w obszarze oddziaływania państw członkowskich nie powinno jednak przybrać charakteru trwałego. Już dziś widoczne są bowiem w niektórych obszarach wspólnotowego prawa rolnego (zwłaszcza w zakresie płatności bezpośrednich) problemy w przeprowadzaniu pożądanych zmian systemowych w ustawodawstwie bazowym Rady, ze względu na zbyt rozbudowane przepisy wykonawcze Komisji Europejskiej, które nierzadko odbiegające od pierwotnych zamierzeń legislatora. Jednocześnie z ubolewaniem należy przyjąć fakt, że ogłoszona inicjatywa uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego nie dotyczy tak istotnych problemów prawnych, jak przestrzeganie w ramach polityki rolnej zasady pewności prawa czy zakazu retrospektywnego skutku ustanawianych reguł prawnych. W dalszym ciągu w procesie stanowienia prawa rolnego Unii Europejskiej kluczowe jest osiągnięcie kompromisu politycznego wokół drażliwych regionalnie i złożonych co do meritum problemów rynkowo-dochodowych w produkcji rolnej. Taka sytuacja nie służy poprawie przejrzystości prawa, zmniejszeniu fragmentaryczności przepisów oraz zapobieganiu zbytniej częstotliwości zmian legislacyjnych. Być może to właśnie ograniczenie skali interwencjonizmu w rolnictwie na rzecz wsparcia dostosowań strukturalnych i zarządzania kryzysowego i zachowanie ujednoliconej i poprawionej koncepcji wsparcia bezpośredniego otworzy drogę ku lepszej legislacji prawnorolnej we Wspólnocie.

## FROM THE ISSUES ON THE SIMPLIFICATION OF THE COMMUNITY AGRICULTURAL LAW

Summary

The EU agricultural law persists to be the most complex set of legal rules within the *acquis communautaire*. The direct effect of these provisions in the normative systems of the Member States depends on their transparency and the quality of the EU legislation in a broader sense. The inclusion of the Common Agricultural Policy into the scope of the Community's simplification initiative shall be perceived as a proper and desirable step towards the improvement of the quality of agricultural *acquis*.

The purpose of the paper is to find out the links between the simplification process on the one hand, and the current trends in the evolution of the CAP on the other. The main considerations have been conducted on the basis of the analysis of the proposal for a new Council Regulation establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (the so-called *single CMO Regulation*). The paper also takes a closer view on the legal aspects of interinstitutional interactions and

the mechanisms for the adoption of legal acts at the level of the Community directly attributable to the substance of the simplification process.

Despite using different terms and drawing certain distinctions between the categories of the simplification of the agricultural law (e.g. technical, procedural) by the Community legislator, this initiative remains to be a process of rather political nature. This conclusion stems from the fact, that currently simplification serves as a tool of smooth preparation of the legislative process aimed at making future changes to the CAP system.

## SULLA PROBLEMATICA DELLA SEMPLIFICAZIONE DEL DIRITTO AGRICOLO COMUNITARIO

Riassunto

La materia del diritto agrario comunitario appartiene alle più complesse aree dell'ordinamento giuridico nel campo dell'*acquis communautaire*. L'efficacia diretta di queste norme negli ordini giuridici degli Stati membri dipende dalla trasparenza e dalla qualità nel senso largo della legislazione comunitaria. L'inserimento della politica agricola nell'ambito dell'influsso dell'iniziativa della semplificazione del diritto comunitario va considerato come un giusto e aspettato passo verso il miglioramento della qualità dell'*acquis* agricolo.

Lo scopo dell'articolo è quello di tentare di determinare la dipendenza tra il processo della semplificazione del diritto da una parte e le presenti tendenze dei cambiamenti nella politica agricola dell'Unione Europea dall'altra. Lo studio si basa sull'analisi dei più recenti progetti degli atti giuridici dell'UE nel campo del funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, e in particolare sul progetto del nuovo regolamento del Consiglio, il quale statuisce l'organizzazione comune (unica) dei mercati agricoli e le norme dettagliate per alcuni prodotti agricoli (il c.d. progetto *OCM Unica*). Le considerazioni riguardano anche gli aspetti giuridici dell'interazione interistituzionale e i meccanismi dello statuire del diritto comunitario al livello comunitario risultante dai principi e dall'essenza della semplificazione del diritto agricolo comunitario.

Benché il legislatore comunitario abbia distinto vari concetti e categorie della semplificazione del diritto agrario (p.es. tecnica, procedurale), questa iniziativa va collocata piuttosto nel contesto politico. Poiché la semplificazione serve a preparare e a migliorare il processo decisionale che mira a compiere cambiamenti nel sistema della politica agricola della Comunità.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

AGNIESZKA SZYMECKA

# Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)

**1**. Problematyka związana z przedsiębiorstwem rolnym zajmuje w nauce prawa rolnego coraz bardziej doniosłe miejsce. Wzrost zainteresowania tym zagadnieniem podyktowany jest przede wszystkim rozwojem rynkowym sektora rolnego, postępującym procesem jego komercjalizacji, a także zachodzącym obecnie zjawiskiem globalizacji gospodarki. Wymienione procesy ekonomiczne rodzą potrzebę ich odzwierciedlenia w prawie, a w szczególności wypracowania rozwiązań, które z jednej strony ugruntują pozycję rolnika jako przedsiębiorcy, a z drugiej uwzględnią specyfikę działalności rolniczej oraz społeczno-gospodarcze warunki życia na wsi.

Prawo polskie nie zna odrębnej kategorii przedsiębiorstwa rolnego, choć należy wskazać, że możliwa jest kwalifikacja działalności rolniczej jako działalności gospodarczej, a także nadanie producentowi rolnemu statusu przedsiębiorcy. Zagadnienia te nie zostały jednak ujęte przez ustawodawcę w sposób systemowy i wymagają uwzględnienia licznych, często fragmentarycznych i nie zawsze spójnych ze sobą przepisów. Inaczej kwestię tę reguluje ustawodawca włoski. W kodeksie cywilnym z 1942 r. wprowadził on definicję przedsiębiorcy rolnego, na podstawie której możliwe jest także wyodrębnienie pojęcia przedsiębiorstwa rolnego. Regulacja ta prezentuje najwyższy etap rozwoju, ma ona długą tradycję i – co ważne – obudowana jest pogłębioną myślą teoretyczną, która już od dawna wpływa na rozwiązania prawne i doktrynę innych krajów europejskich. Z tych też powodów warto przybliżyć ją i polskiemu czytelnikowi.

Należy tutaj wskazać, że omawiane rozwiązania włoskie były już, choć w ograniczonym zakresie, przedmiotem opracowań w literaturze

polskiej[1]. Ze względu jednak na wprowadzone kolejne zmiany legislacyjne, podyktowane niejednokrotnie potrzebą zharmonizowania rozwiązań krajowych z prawem wspólnotowym, a także na wypracowane w tym zakresie nowe koncepcje doktrynalne, wydaje się uzasadnione ponowne podjęcie tej problematyki.

Celem niniejszego artykułu jest określenie kształtu instytucji przedsiębiorstwa rolnego w prawie włoskim. Aktualne rozwiązania omówione zostaną na tle ewolucji, jaką przedmiotowa kategoria prawna przeszła w przeciągu ostatnich dziesięcioleci, co niewątpliwie ułatwi zrozumienie *ratio legis* obowiązujących obecnie przepisów. Rozważania obejmą analizę problemu kwalifikacji prawnej działalności rolniczej jako działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa), a także przyczyn oraz skutków prawnych wyodrębnienia takiej kategorii. Omówione zostaną ponadto tzw. podstawowe działalności rolnicze, które decydują o kwalifikacji prawnej przedsiębiorstwa rolnego, a w szczególności kryteria ich wyodrębnienia oraz ich rodzaje zostaną krótko podsumowane[2].

**2**. Do czasu wprowadzenia włoskiego kodeksu cywilnego z 1942 r., działalność rolnicza (produkcja rolna) była postrzegana przez pryzmat własności. Stanowiła ona pośredni bądź bezpośredni sposób wykonywania prawa własności bądź innego prawa rzeczowego, przez co była wykluczona z systemu prawa handlowego i podlegała w całości przepisom prawa cywilnego[3]. Kodeks cywilny z 1942 r. nadał tej działalności charakter dynamiczny i uznał ją za prawny rodzaj działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa). Jak zaznacza się obrazowo w doktrynie, „owoce ziemi przestały być rozumiane jako naturalny wynik produktywnego charakteru

---

[1] Zob. R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria", t. III, 2002, s. 91 i n.; idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja", t. II, 2003, s. 172-177; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1988, nr 7-8, s.14; idem, *Przedsiębiorstwo handlowe a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie cywilnym*, w: *Księga pamiątkowa ku czci profesora Janusza Szwaji*, Kraków 2004, s. 241 i n.

[2] Dalsze zagadnienia związane z przedsiębiorstwem rolnym będą przedmiotem rozważań drugiej części artykułu, która ukaże się w numerze 1 „Przeglądu Prawa Rolnego" w 2008 r.

[3] Należy wskazać, że art. 5 włoskiego kodeksu handlowego z 1882 r. wyraźnie przewidywał, że nie stanowi czynności prawa handlowego (a więc nie podlega przepisom prawa handlowego) sprzedaż dokonywana przez właściciela lub użytkownika gruntu produktów rolnych pochodzących z tego gruntu. Więcej na ten temat zob. A. Arcangeli, *Agricoltura e materia di commercio*, „Rivista di Diritto Agrario" 1931, z. 1, s. 401; C. Lazzara, *L'impresa agricola*, w: *Commentario del codice civile*, red. A. Scialoja, G. Branca, Roma-Bologna 1980, s. 2; A. Lichorowicz, *Przedsiębiorstwo...,* s. 241

tego dobra, a zaczęły być widziane jako efekt, który osiąga się poprzez działanie (pracę człowieka)" [4].

Według wspomnianego kodeksu, działalność rolnicza kwalifikuje się jako działalność gospodarcza (przedsiębiorstwo) na podstawie dwóch przepisów: art. 2082 oraz art. 2135.

Pierwszy z cytowanych przepisów stanowi, że jest przedsiębiorcą ten, kto zawodowo prowadzi zorganizowaną działalność gospodarczą w celu produkcji lub wymiany dóbr bądź usług. Zawiera on zatem ogólną definicję przedsiębiorcy, a także daje podstawę do wyprowadzenia ogólnego pojęcia przedsiębiorstwa. Zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny, za przedsiębiorstwo, w jego kodeksowym ujęciu, należy uznać prowadzoną w szczególny sposób działalność[5], a więc działalność zorganizowaną, posiadającą zawodowy charakter oraz skierowaną na osiągnięcie określonego celu, jakim jest produkcja lub wymiana dóbr bądź usług[6]. Jest to tzw. funkcjonalne pojęcie przedsiębiorstwa[7].

Drugi z powołanych przepisów (art. 2135 k.c. wł.) wprowadza szczególne pojęcie przedsiębiorcy rolnego i uznaje za takiego podmiot, który prowadzi jedną z wymienionych w nim działalności, tj. uprawę ziemi, leśnictwo, hodowlę zwierząt oraz tzw. działalności powiązane. Można zatem powiedzieć, że to rodzaj prowadzonej działalności decyduje o kwalifikacji danego podmiotu jako przedsiębiorcy rolnego i – odpowiednio – kwalifi-

---

[4] G. B. Ferri, *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Torino 1996, s. 21

[5] Tak m.in. G. F. Campobasso, *Diritto commerciale*, 1. *Diritto dell'impresa*, Torino 2003, s. 26; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 70.

[6] Jak podkreśla się w doktrynie, przyjęcie funkcjonalnego pojęcia przedsiębiorstwa wyklucza mniejszościową propozycję doktrynalną identyfikacji przedsiębiorstwa jako ustroju prawnego (*ordinamento giuridico*) czy też jako prawa podmiotowego (*diritto soggettivo*). Teoria przedsiębiorstwa pojmowanego jako ustrój prawny zakłada, że przedsiębiorstwo stanowi pewien organizm (ustrój) obiektywnie zdefiniowany pod względem swoich celów, środków oraz funkcji społecznej, stając się „centrum organizacji produkcji". Cechy typowe tak pojmowanego przedsiębiorstwa to przede wszystkim organizacja dóbr instrumentalnych, organizacja osób, władza organizacyjna przedsiębiorcy oraz cel organizacji, czyli produkcja; zob. G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli 1999, s. 13. Zob. także R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 66. Teoria przedsiębiorstwa pojmowanego jako prawo podmiotowe zakłada z kolei, że analogia pomiędzy konfiguracją właściciel–własność–rzecz a konfiguracją przedsiębiorca–przedsiębiorstwo–gospodarstwo pozwala pojmować przedsiębiorstwo jako prawo, na wzór prawa własności; zob. A. Germanò, op. cit., s. 70.

[7] W doktrynie wyróżnia się także pojęcie podmiotowe (przedsiębiorstwo jako przedsiębiorca), pojęcie przedmiotowe (przedsiębiorstwo jako majątek gospodarstwa), a także pojęcie korporacyjne (przedsiębiorstwo jako instytucja); więcej zob. A. Asquini, *Profili dell'impresa*, „Rivista di Diritto Commerciale" 1943, z. 1, s. 1 i n.

kacji tej działalności jako przedsiębiorstwa rolnego. Należy jednak zaznaczyć, że art. 2135 k.c. wł. nie ma samodzielnej mocy kwalifikacyjnej. Musi on być rozpatrywany łącznie z art. 2082 k.c. wł., co oznacza, że prowadzenie jednej z wymienionych w nim działalności może być uznane za przedsiębiorstwo rolne (a w konsekwencji podmiot je prowadzący za przedsiębiorcę rolnego) tylko wtedy, gdy spełnione będą ogólne wymogi przedsiębiorstwa wyznaczone w art. 2082 k.c. wł..

Należy w tym miejscu wskazać, że w podobny sposób włoski kodeks cywilny reguluje przeciwstawną dla przedsiębiorstwa rolnego instytucję przedsiębiorstwa handlowego. Uzyskuje taką kwalifikację jedna z wymienionych w art. 2195 k.c. wł. działalności (tj. działalność przemysłowa skierowana na produkcję dóbr i usług, działalność pośrednictwa w obrocie dobrami, działalność transportowa drogą naziemną, wodną i powietrzną, działalność bankowa i ubezpieczeniowa oraz inna działalność posiłkowa dla powyższych), ale pod warunkiem, że spełni ona określone w art. 2082 k.c. wł. przesłanki.

Jak wyżej wskazano, pierwszą z ogólnych przesłanek przedsiębiorstwa jest szczególny cel działalności, tj. produkcja lub wymiana dóbr bądź usług. Nie budzi wątpliwości, że wymienione w art. 2135 k.c. wł. i 2195 k.c. wł. działalności spełniają tę przesłankę, jednak pojawiają się w tym zakresie zastrzeżenia co do tego, czy przedsiębiorca powinien produkować dobra i świadczyć usługi na własne potrzeby, czy też dla zaspokojenia potrzeb innych. Przeważająca część doktryny przyjmuje, że nawet pomimo braku wyraźnego sprecyzowania tej kwestii w art. 2082 k.c. wł., omawiana działalność powinna być skierowana do szerszego grona odbiorców, a innymi słowy – na rynek ogólny[8]. Wynika to poniekąd już z samego charakteru przedsiębiorstwa, które musi być odpowiednio zorganizowane i prowadzone w sposób zawodowy, a także z kodeksowej funkcji regulacji przedsiębiorstwa, która skierowana jest na ochronę osób trzecich. Zastrzega się jednak przy tym, że dla nabycia kwalifikacji prawnej przedsiębiorstwa wystarcza, że przeznaczenie wyprodukowanych dóbr lub usług na rynek jest tylko częściowe bądź też potencjalne.

Drugą z przesłanek kwalifikacji przedsiębiorstwa jest organizacja działalności. Jak stwierdza się w doktrynie, oznacza ona skoordynowane zaangażowanie do prowadzenia działalności własnych i/lub cudzych

---

[8] Tak m.in. A. Graziani, *L'impresa e l'imprenditore*, Morano-Napoli 1959, s. 28; R. Franceschelli, *Imprese e imprenditori*, Milano 1970, s. 27; F. Galgano, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna 1989, s. 26; A. Germanò, op. cit, s. 73.

czynników produkcyjnych kapitału i pracy[9]. Innymi słowy – działalność zorganizowana to taka, która się konkretyzuje w stworzeniu pewnego aparatu produkcyjnego (maszyny, lokal, surowce, towary, pracownicy itd.), przy czym nie ma znaczenia rozmiar tego aparatu. Będzie zatem przedsiębiorstwem zarówno działalność prowadzona wyłącznie z udziałem pracy własnej, jak i taka, która wymaga zatrudnienia dodatkowych pracowników; będzie nim także działalność prowadzona zarówno w dużych kompleksach przemysłowych, jak i taka, która angażuje tylko minimalne środki niezbędne do produkcji lub wymiany dóbr bądź usług[10]. Istotne jest więc jakiekolwiek zaangażowanie czynników produkcyjnych i ich koordynacja w celu osiągnięcia określonego celu produkcyjnego (dóbr lub usług).

Kolejną przesłanką kwalifikującą daną działalność jako przedsiębiorstwo jest jej zawodowy charakter. Cecha ta oznacza, że działalność powinna być prowadzona w sposób stały, a nie okazjonalny. Nie będzie zatem przedsiębiorstwem jednorazowa czynność polegająca np. na zakupie i sprzedaży określonego towaru. W tym wypadku zresztą nie można nawet mówić o działalności, która – zgodnie ze stanowiskiem doktryny – oznacza skoordynowaną serię czynności połączonych wspólnym celem[11].

Należy jednak zaznaczyć, że zawodowy charakter przedsiębiorstwa nie oznacza jeszcze, że dana działalność musi być prowadzona nieprzerwanie. Również działalności cykliczne czy takie, które są związane z porami roku (np. działalność turystyczna czy też właśnie działalność rolnicza), mogą uzyskać przymiot przedsiębiorstwa, o ile czynności z nimi związane są powtarzane w sposób stały, charakterystyczny dla danego typu działalności. Zawodowy charakter działalności nie oznacza także, że powinna być ona działalnością wyłączną bądź przeważającą nad innymi. Jest to szczególnie widoczne w przypadku rolnictwa, gdzie od dawna można wyróżnić kategorię przedsiębiorcy rolnego *part-time*, zajmującego się oprócz działalności rolniczej także innymi rodzajami działalności[12].

Dość istotnym zagadnieniem poruszanym w doktrynie w omawianej kwestii jest problem, czy niezbędną przesłanką przedsiębiorstwa jest jego prowadzenie w celu osiągnięcia zysku. Przeważająca część doktryny udziela w tym zakresie odpowiedzi twierdzącej. Jedni wywodzą taki wniosek z faktu, że samo wprowadzanie dóbr lub usług na rynek implikuje oczekiwanie po stronie przedsiębiorcy osiągnięcia jakiegoś przychodu, czyli

[9] G. F. Campobasso, op. cit, s. 29.
[10] Por. A. Germanò, op. cit., s. 71.
[11] G. F. Campobasso, op. cit., s. 26.
[12] Zob. więcej A. Germanò, op. cit., s. 72.

realizacji przynajmniej potencjalnego zysku, pozwalającego na uniknięcie bankructwa[13], i nie ma przy tym istotnego znaczenia, czy zysk taki zostanie rzeczywiście osiągnięty. Inni natomiast przesłankę osiągnięcia zysku wywodzą z wyrażenia, którym posługuje się ustawodawca w art. 2082 k.c. wł., mówiąc o „działalności gospodarczej". Przymiotnik „gospodarczy" wskazuje według nich na prowadzenie działalności w sposób ekonomiczny, tj. taki, który poprzez osiągnięte z działalności przychody pozwala przynajmniej na pokrycie poniesionych kosztów[14].

Podsumowując powyższe uwagi, można powiedzieć, że działalności wymienione w art. 2135 k.c. wł., podobnież jak działalności z art. 2195 k.c. wł., nabierają charakteru działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa) dopiero po spełnieniu omówionych wyżej przesłanek[15]. Przepis art. 2082 k.c. wł., który wprowadza te wymogi, stanowi zatem ogólne pojęcie przedsiębiorstwa, natomiast art. 2135 i 2915 k.c. wł. stanowią jego *species*. Taka interpretacja powołanych przepisów jest zgodna z powszechnym stanowiskiem włoskiej doktryny, w tym przede wszystkim włoskich agrarystów[16].

Należy jednak zaznaczyć, że inaczej do tej kwestii podchodzi część przedstawicieli nauki prawa handlowego. Do dziś niektórzy z nich kwestionują możliwość zaliczenia przedsiębiorstwa rolnego do ogólnej kategorii przedsiębiorstwa, a wniosek taki wysnuwają przede wszystkim z faktu, iż na podstawie art. 2135 k.c. wł. sprzedaż produktów rolnych została uznana za powiązaną działalność przedsiębiorstwa rolnego. Miałoby to ich zdaniem, potwierdzać, że zasadniczym celem przedsiębiorstwa rolnego nie jest – jak w każdym innym przedsiębiorstwie – zbyt produktów w celu uzyskania zysku, ale sama produkcja. Za działalność podstawową w przedsiębiorstwie rolnym uznana została bowiem hodowla roślin i zwierząt, podczas gdy sprzedaż uzyskała *expressis verbis* status działalności

---

[13] Ibidem, s. 73.

[14] G. F. Campobasso, op. cit., s. 32.

[15] Należy przy tym pamiętać, że działalność rolnicza nie musi być koniecznie prowadzona w formie przedsiębiorstwa. Dzieje się tak wtedy, kiedy prowadzenie działalności produkcyjnej nie jest realizowane zgodnie z zachowaniem kryteriów, o których mowa w art. 2082 k.c. wł..

[16] Zob m.in. M. F. Rabaglietti, *La produzione agricola come concetto limite fra impresa agricola e impresa commerciale*, „Rivista di Diritto Agrario" 1950, z. 1, s. 45; E. Rook-Basile, *Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano 1988, s. 9; R. Alessi, *L'impresa agricola*, Milano 1990, s. 15; A. Germanò, *Riedizione della tesi della inesistenza della »impresa agricola« come impresa in senso tecnico: una critica*, „Rivista di Diritto Agrario" 1993, z. 1, s. 360; E. Romagnoli, *L'impresa agricola*, w: *Trattato di diritto privato*, red. P. Rescigno, Torino 2001, s. 1126; L. Petrelli, *Studio sull'impresa agricola*, Milano 2007, s. 70.

powiązanej, a więc działalności ze swej natury ewentualnej i niekoniecznej[17]. Co więcej, według tych przedstawicieli nauki w wypadku, gdy działalność rolnicza (produkcja rolna) prowadzona jest z dużym zaangażowaniem kapitału, maszyn, nowoczesnej technologii i kredytu, a więc wskazuje na jej zorganizowany charakter i ukierunkowanie na sprzedaż, nabiera charakteru przedsiębiorstwa handlowego[18].

Ustosunkowując się do powyższych argumentów, zdecydowana większość przedstawicieli doktryny dowodzi, że sprzedaż produktów rolnych prowadzona przez samego producenta stanowi normalną końcową fazę rolniczej działalności gospodarczej[19]. Sprzedaż zaś, o której mowa w art. 2135 k.c. wł., kwalifikowana rzeczywiście jako działalność powiązana, stanowi jedynie dodatkowy rodzaj działalności przedsiębiorcy rolnego i ma swój określony cel. Według niektórych głosów w doktrynie, odnosi się ona tylko do produktów przetworzonych, według innych zaś wskazuje na odmienny jeszcze kwalifikowany rodzaj sprzedaży. Będzie o tym bliżej mowa w drugiej części niniejszego artykułu. Zwolennicy omawianego tutaj stanowiska, zbijając podniesione przez komercjalistów argumenty, wskazują ponadto, że kwalifikacja danej działalności jako rolnej nie może być uzależniona od rozmiarów czy stopnia zorganizowania działalności, gdyż takich wymogów nie przewiduje ani art. 2082, ani art. 2135 k.c. wł.[20]

Niezwykle istotnym argumentem przemawiającym za uznaniem przedsiębiorstwa rolnego za rodzaj przedsiębiorstwa jest także wykładnia językowa i sama systematyka kodeksu. Należy bowiem zauważyć, że gdyby ustawodawca nie zamierzał uznać producenta rolnego za przedsiębiorcę, nie używałby w stosunku do niego terminu „przedsiębiorca". Ponadto, jak wskazuje się w doktrynie, wola ustawodawcy w uznaniu przedsiębiorstwa rolnego za rodzaj ogólnej kategorii przedsiębiorstwa przejawia się już w świadomym umieszczeniu działów zatytułowanych odpowiednio „O przedsiębiorstwie rolnym" i „O przedsiębiorstwie handlowym i innych przedsiębiorstwach podlegających rejestracji" pod generalnym działem „O przedsiębiorstwie w ogólności" (gdzie znajduje się m.in. art. 2082 k.c.

---

[17] Tak m.in. G. Ferri, *Manuale di diritto commerciale*, Milano 1971, s. 45, który podnosi, że „intencją rolnika jest produkowanie, tj. otrzymywanie z uprawy ziemi, hodowli zwierząt i leśnictwa owoców, a nie produkowanie w celu sprzedaży, czyli prowadzenie działalności pośredniczej w celu osiągnięcia zysku". Tak też G. B. Ferri, op. cit., s. 34.

[18] Tak G. Ferri, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?* w: *Atti di III Congresso nazionale di diritto agrario*, Milano 1952, s. 394 i n.

[19] A. Germanò, *Manuale*..., s. 77; E. Rook-Basile, op. cit, s. 73.

[20] E. Romagnoli, op. cit., s. 1127.

wł.). Dowodzi to niezbicie, że art. 2082 k.c. wł. wprowadza – jak powiedziano – ogólne pojęcie przedsiębiorstwa, które obejmuje zarówno przedsiębiorstwo rolne z art. 2135 k.c. wł., jak i przedsiębiorstwo handlowe z art. 2195 k.c. wł.[21]

Warto jednak dodać, że przyjmując nawet taką systematykę przedsiębiorstw i uznając kwalifikację przedsiębiorstwa rolnego za rodzaj ogólnej kategorii przedsiębiorstwa, do dziś niektórzy przedstawiciele nauki prawa handlowego przypisują przedsiębiorstwu rolnemu jedynie charakter wyjątku. Kwestionują oni autonomię tejże kategorii i uznają ją jedynie za „funkcjonalną" dla określenia (od strony negatywnej) zakresu stosowania przepisów dotyczących przedsiębiorstwa handlowego[22]. Co więcej, zaprzeczają celowości utrzymania odrębnej kategorii przedsiębiorstwa rolnego, a to ze względu na postępujący proces urynkowienia rolnictwa, który według nich doprowadzi nieuchronnie do zrównania statusu obu rodzajów przedsiębiorstwa[23].

Niezależności i równorzędności przedsiębiorstwa rolnego w stosunku do przedsiębiorstwa handlowego bronią jednak włoscy agraryści. Podkreślają oni, że rozwiązania szczególne dotyczące przedsiębiorstwa rolnego nie mają jedynie charakteru wyjątków od wymogów dotyczących przedsiębiorstwa handlowego, ale składają się na nie także liczne normy wprowadzające autonomiczne instytucje charakteryzujące tylko przedsiębiorstwo rolne. Wskazują ponadto, że nawet jeśli działalność rolniczą charakteryzuje dzisiaj sposób organizacji i zarządzania podobny do działalności należących do innych sektorów gospodarki, to ciągle wyróżnia ją specyficzna rzeczywistość ekonomiczna, która jednocześnie uzasadnia wyodrębnienie i utrzymanie odrębnej kategorii przedsiębiorstwa rolnego[24].

**3.** Na specyficzną rzeczywistość ekonomiczną działalności rolniczej składa się szereg różnorodnych czynników. Jak wskazuje się w doktrynie, nie chodzi tutaj tylko o fakt produkcji dóbr skierowanych na zaspokojenie podstawowych potrzeb człowieka (zarówno potrzeb żywnościowych, jak i tych związanych z ochroną zasobów naturalnych i środowiska), ale także

---

[21] A. Germanò, *Manuale...*, op. cit., s. 76.

[22] G. F. Campobasso, op. cit., s. 48.

[23] O tendencji tzw. komercjalizacji przedsiębiorstwa rolnego zob. F. P. Traisci, *La commercializzazione delle imprese agricole negli ordinamenti francese e tedesco*, „Rivista di Diritto Agrario" 1991, z. 1, s. 538 i n.

[24] Por. L. Costato, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche retro*, „Rivista di Diritto Civile" 2006, z. 1, s. 100.

o pewne cechy szczególne związane z samą produkcją i z wprowadzaniem na rynek produktów rolnych[25].

Działalność rolnicza jest przede wszystkim obarczona zwiększonym ryzykiem. Niesie ona w sobie zarówno ryzyko gospodarcze, charakterystyczne dla wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, jak i ryzyko środowiskowe czy biologiczne. Oznacza to, że jest silnie uzależniona od warunków atmosferycznych i od warunków rozwoju cyklu biologicznego zwierząt i roślin, które wprawdzie mogą być za pomocą nowoczesnej technologii w jakimś stopniu ograniczone, ale nie mogą być wyeliminowane całkowicie.

Ponadto produkty będące przedmiotem działalności rolniczej bardziej niż inne podatne są na zepsucie i zniszczenie. Uwzględnić należy także fakt, że jednostki zajmujące się produkcją rolną są zazwyczaj małej bądź średniej wielkości i zmagają się często z wielkim przemysłem przetwórczym i rozwiniętą siecią pośredników. Istotne jest również to, że podaż produktów rolnych uzależniona jest od pór roku, w związku z czym koncentruje się w ściśle określonych okresach, a ich ewentualna zmiana wiąże się z dodatkowymi kosztami produkcji (np. z racji zapewnienia odpowiednich warunków przechowywania). W przypadku działalności rolniczej nie jest możliwe, jak w przypadku innych rodzajów działalności, przyspieszenie procesów produkcji. Ponadto wziąć trzeba pod uwagę, że działalność rolnicza uzależniona jest od specjalnych praw ekonomicznych rządzących rynkiem produktów rolnych. Chodzi tu o prawo Engela, zgodnie z którym w miarę wzrostu dochodu społeczeństwa wydatki na żywność, w przeciwieństwie do produktów nieżywnościowych, nie zmieniają się tudzież relatywnie maleją, oraz o prawo Kinga, wskazujące na brak elastyczności pomiędzy podażą produktów rolnych a ich ceną (poziom konsumpcji nie zmienia się wraz ze zmianą ceny produktów)[26].

Wszystkie wyżej wymienione okoliczności przesądzają o swoistej słabości sektora rolnego i uzasadniają dążenie ustawodawcy do objęcia go szczególną ochroną. Stąd też już od czasu wprowadzenia kodeksu z 1942 r.

---

[25] A. Germanò, *L'impresa agricola nel diritto spagnolo*, Milano 1993, s. 14 i cytowana tam literatura

[26] A. Germanò, *Manuale*...., op. cit., s. 25. Więcej na ten temat zob. idem, *Sul perché dello speciale »statuto« dell'impresa agricola: una ricerca sulla dottrina italiana*, w: *Impresa agricola e impresa commerciale: le ragioni di una distinzione*, red. S. Mazzamuto, Napoli 1992, s. 205; L. Costato, *Le ragioni di uno statuto dell'imprenditore agricolo*, w: *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare. In memoria del prof. Louis Lorvellec*, Milano 2003, s. 65; L. Petrelli, op. cit., s. 98.

ustawodawca włoski zarezerwował dla przedsiębiorstwa rolnego szczególny status prawny, przeważnie bardziej uprzywilejowany w stosunku do statusu przedsiębiorcy handlowego i odpowiedniejszy dla specyfiki działalności rolniczej. Jak wskazuje się w doktrynie, ten szczególny reżim prawny stanowi swego rodzaju „kompensację" niekorzystnej rzeczywistości ekonomiczno-społecznej działalności rolniczej i ma na celu zrównanie pozycji przedsiębiorcy rolnego z przedsiębiorcami działającymi w innych sektorach gospodarki[27].

Niektóre z rozwiązań składających się na ten specyficzny reżim „rolny" zostały zawarte już w samym kodeksie cywilnym. Należy do nich przede wszystkim wyłączenie zdolności upadłościowej (art. 2221 k.c. wł.), obowiązujące do 1993 r. zwolnienie przedsiębiorcy rolnego z obowiązku wpisu do rejestru przedsiębiorców, z wyłączeniem rolniczych spółek handlowych (art. 2136 k.c. wł.), zwolnienie z obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych (art. 2214 k.c. wł.) czy też inne, w stosunku do przedsiębiorstwa handlowego, uregulowanie kwestii przedstawicielstwa (art. 2138 k.c. wł.). W przypadku przedsiębiorstwa rolnego kwestię pełnomocnictwa regulują nie normy kodeksowe, mające zastosowanie do przedsiębiorstwa handlowego, ale zwyczaje. Wymienione wyłączenia stanowią przede wszystkim ułatwienia formalne w prowadzeniu przedsiębiorstwa rolnego. Należy jednak zaznaczyć, że uprzywilejowanie przedsiębiorców rolnych pod tym względem odbyło się niejako kosztem obniżenia standardu ochrony interesów osób wchodzących w stosunki z przedsiębiorcami rolnymi, jako że celem wymienionych wyżej instytucji jest właśnie ochrona osób trzecich[28].

Poza powyższymi wyłączeniami ustawodawca kodeksowy w sposób szczególny uregulował także możliwość prowadzenia działalności rolniczej w formie spółek. Zgodnie z treścią art. 2249 k.c. wł., pozostawił do dyspozycji przedsiębiorców rolnych te same formy ich organizacji, jak w przypadku przedsiębiorców handlowych, zastrzegając dodatkowo dla działalności rolniczej odrębny model spółki prostej (*società semplice*)[29]. Można też dodać, że w art. 320 akapit 5 k.c. wł. ustawodawca wyłączył (*a conta-*

---

[27] G. Galloni, *Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale*, Bologna 1988, s. 7.

[28] A. Germanò, *Manuale*..., s. 10.

[29] Więcej zob. A. Carozza, *Le caratteristiche specifiche di una società disegnata per l'esercizio dell'agricoltura (rapporto fra aspetti funzionali e aspetti strutturali)*, „Rivista di Diritto Agrario" 1985, nr 2, s. 154; S. Carmignani, *La società in agricoltura,* Milano 1999; P. Blajer, *Zagadnienie spółek rolnych w ustawodawstwie polskim na tle nowej regulacji włoskiej* società agricola, „Studia Iuridica Agraria", t. IV, 2005, s. 49; A. Szymecka, *Spółki rolne we włoskim porządku prawnym po reformach z 2004-2005 r*., „Przegląd Prawa Rolnego" (Piła) 2006, nr 1, s. 169.

*rario*) przewidziany w stosunku do przedsiębiorcy handlowego obowiązek uzyskania zgody sądu na kontynuowanie prowadzenia przedsiębiorstwa przez osobę małoletnią.

Oprócz powyższych rozwiązań kodeksowych na szczególny status prawny przedsiębiorstwa rolnego składają się także uregulowania zawarte w ustawach szczególnych, np. w zakresie prawa podatkowego czy też ubezpieczeń społecznych. Jeśli chodzi o przepisy podatkowe, w szczególny sposób uregulowano podstawę opodatkowania w podatku dochodowym, który obciąża przedsiębiorcę rolnego niebędącego spółką handlową. W myśl art. 34 dekretu nr 917 z 1986 r., podstawa ta jest oparta na taryfach szacunkowych określonych w ustawie katastralnej dla gruntu według jego jakości i klasy, a nie – jak w przypadku przedsiębiorców handlowych – na księgach rachunkowych[30]. Jeśli chodzi o regulacje z zakresu ubezpieczeń społecznych, przewidziane zostały pewne ulgi i derogacje dotyczące wysokości bądź sposobu naliczania składek dla rolników. Kwestie te regulują przepisy ustawy nr 146 z 1997 r. oraz ustawy nr 2 z 2006 r., ale szczegółowe ich przedstawienie wykraczałoby znacznie poza ramy niniejszego artykułu[31].

Na zakończenie warto wspomnieć o istniejącej od 1927 r. specjalnej ustawie regulującej procedury udzielania kredytów w rolnictwie. Ustawa ta została uchylona w 1993 r. i obecnie reguły udzielania kredytów dla przedsiębiorców rolnych są identyczne z tymi przewidzianymi dla przedsiębiorców handlowym, jednakże w tym zakresie możliwa jest pomoc ze środków publicznych w formie np. dopłat do oprocentowania kredytów.

**4**. Po omówieniu ogólnych kryteriów i zasad kwalifikacji przedsiębiorstwa rolnego, a także przyczyn i skutków prawnych wyodrębnienia tej kategorii prawnej, należy przeanalizować bliżej sam zakres działalności, które mogą stanowić przedmiot tego przedsiębiorstwa i które w konsekwencji mogą korzystać ze szczególnego, bardziej uprzywilejowanego reżimu prawnego.

Według pierwotnej wersji art. 2135 k.c. wł. przedsiębiorcą rolnym był ten, kto prowadził działalność ukierunkowaną na uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę bydła oraz działalności powiązane. Za te ostatnie zostały zasad-

---

[30] Więcej na ten temat zob. np. G. P. Tosoni, *Agricoltura e fisco*, Milano 2003.

[31] Więcej na ten temat zob. np. M. Giuffrida, *Le assicurazioni sociali in agricoltura*, w: *Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, red. L. Costato, E. Casadei, G. Sgarbanti, Padova 1999, s. 285; C. Gatta, *I profili di specificità della previdenza sociale in agricoltura*, „Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente" 1993, z. 12, s. 654 i n.

niczo uznane – w myśl akapitu 2 art. 2135 k.c. wł. – działalności skierowane na przetwarzanie lub sprzedaż produktów rolnych, jeśli wchodziły one w zakres normalnego wykonywania rolnictwa.

Zgodnie z podziałem zaproponowanym w doktrynie, pierwsze trzy z wymienionych działalności stanowiły kategorię tzw. działalności podstawowych, niejako rolnych „z natury", które niezależnie od siebie determinowały kwalifikację przedsiębiorstwa rolnego, natomiast przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnych oraz – jak zostanie wykazane w drugiej części artykułu – inne jeszcze rodzaje działalności tworzyły kategorię działalności powiązanych, a więc działalności o charakterze przemysłowym i handlowym, które ustawodawca potraktował jako rolne ze względu na ich związek z działalnością rolniczą podstawową.

Pomimo że art. 2135 k.c. wł. wyraźnie wymieniał rodzaje działalności uznane za rolne, liczne problemy interpretacyjne rodziła kwestia kryteriów kwalifikacji tych działalności.

W pierwszym okresie obowiązywania kodeksu cywilnego za ogólne kryterium wspólne dla działalności wchodzących w zakres przedsiębiorstwa rolnego i jednocześnie odróżniające je od działalności przedsiębiorstwa handlowego (tzw. *agrarietà*) była uważana szczególna technika produkcji, czyli jej nierozerwalny związek z ziemią. W orzecznictwie i w doktrynie wskazywano, że dana działalność może być uznana za rolną, o ile cały cykl produkcyjny jest funkcjonalnie powiązany z ziemią[32]. W przypadku uprawy gruntu i leśnictwa związek ten wynikał z samej istoty tych działalności, natomiast w przypadku hodowli bydła argumentowano, że odnosi się ona tylko do takich zwierząt, jak konie, woły, owce i kozy, a więc zwierząt, których hodowla jest związana w taki czy inny sposób z uprawą gruntu rolnego[33]. W konsekwencji wykluczono możliwość rozszerzenia statusu przedsiębiorstwa rolnego na te typy produkcji rolnej, w których taki związek nie zachodził. Przykładowo nie uznano za podstawową działalność rolniczą hodowli drobiu, królików czy pszczół[34].

---

[32] Por. orzeczenia: *Cass*, 23 października 1998 r., n. 10527, „*Giurisprudenza italiana*" 1999, c. 91 spec. c. 95; *Cass* 5 grudnia 2002 r., n. 17251, „Foro Italiano" 2003, z. 1, c. 452.

[33] Związek taki zachodzi m.in. w przypadku, gdy zwierzęta są wykorzystywane do pracy na roli, gdy stanowią źródło nawożenia ziemi rolnej bądź też gdy – służąc przede wszystkim do produkcji mięsa, mleka czy wełny – karmione są paszą pochodzącą z uprawy gruntu rolnego tego samego gospodarstwa; por. m.in. M. Bione, *Allevamento del bestiame, fondo, impresa agricola*, „Rivista di Diritto Civile" 1968, z. 1, s. 539 i n.

[34] Niektóre z tych rodzajów hodowli mogły być jednak kwalifikowane jako działalność powiązana, a mianowicie wówczas, gdy zwierzęta były karmione paszą pochodzącą z gruntu

Takie stanowisko doktryny i orzecznictwa było wynikiem tradycyjnej interpretacji pojęcia rolnictwa. Odzwierciedlało ono ówczesny stopień rozwoju tego sektora, a także nawiązywało do przedkodeksowego podchodzenia do kwestii wykorzystywania zasobów rolnych bardziej pod kątem uprawnień właściciela ziemskiego niż producenta jako takiego[35]. Podkreślano także, zwłaszcza w doktrynie prawa handlowego, że to właśnie związek działalności rolniczej z gruntem uzasadniał jej specjalny, uprzywilejowany reżim, a to dlatego, iż działalność ta, prowadzona w funkcjonalnym związku z uprawą otwartego gruntu rolnego, obarczona jest dodatkowym ryzykiem, tj. ryzykiem środowiskowym[36].

Z biegiem czasu i w miarę rozwoju technik produkcji kryterium to okazało się zbyt restrykcyjne. Dzięki postępowi techniki i biologii zaczęły pojawiać się duże, silnie zmechanizowane gospodarstwa rolne, specjalizujące się w poszczególnych sektorach produkcji i wytwarzające produkty rolne często bez zaangażowania czynnika ziemi. Chodzi tutaj o takie rodzaje produkcji, jak produkcja szklarniowa, pod folią, w grotach czy fermowa hodowla zwierząt. Zaistniała zatem potrzeba przystosowania istniejącej regulacji prawnej do nowych warunków i do nowego typu rolnictwa.

Na taką potrzebę zareagował ustawodawca włoski już w latach siedemdziesiątych, kiedy to zaczął wydawać szereg tzw. ustaw specjalnych. W ustawach tych zerwał z wymogiem istnienia funkcjonalnego związku pomiędzy gruntem a określoną działalnością i przyjął inne różnorodne kryteria kwalifikacji działalności rolniczej. Dzięki temu zostały zakwalifikowane jako rolne te rodzaje działalności, które nie mogły być za takie uważane na podstawie art. 2135 k.c. wł. (np. hodowla ptaków, psów, ryb, koni wyścigowych czy pozagruntowa uprawa grzybów)[37]. Taka in-

---

rolnego tego samego gospodarstwa; por. E. Bassanelli, *Impresa agricola,* w: *Commentario del codice civile*, red. A. Scialoja, G. Branca, Roma-Bologna 1943, s. 419.

[35] S. Fortunato, *La nuova nozione di impresa agricola*, „Rivista di Diritto Commerciale" 2002, z. 1, s. 222.

[36] Por. A. Parlagreco, *Notazioni su agrarietà e agricoltura territoriale*, „Giurisprudenza Agraria Italiana" 1979, z. 2, s. 199, a także F. Galgano, *Imprenditore commerciale,* w: *Digesto disciplina privata, Sezione commerciale*, VII, Torino 1992, s. 27, który mówił w tym kontekście o tzw. podwójnym ryzyku.

[37] Kryterium związku z gruntem rolnym zostało zastąpione m.in. przez kryterium towarowe (za rolne została uznana produkcja określonych produktów rolnych) i kryterium dochodu (przewaga dochodu z działalności rolnej nad dochodem pochodzącym z innych rodzajów działalności); zob. S. Fortunato, op. cit., s. 223. Więcej na ten temat zob. także S. Basso, *Una ridefi-*

terwencja ustawodawcy nie była jednak podyktowana wyłącznie potrzebą wyeliminowania rozdźwięku pomiędzy dotychczasową linią interpretacyjną regulacji kodeksowej a pojawiającymi się nowymi zjawiskami produkcji na wsi. Wynikała ona także z potrzeby przystosowania ustawodawstwa krajowego do rozwiązań przyjętych w prawie wspólnotowym. Należy bowiem zaznaczyć, że pojęcie rolnictwa w prawie wspólnotowym oznacza w zasadzie wytwarzanie produktów uznanych za rolne w załączniku I do Traktatu WE, w zakres którego wchodzą także produkty, których sposób wytworzenia nie ma związku z wykorzystaniem gruntu rolnego (np. ryby)[38].

Oprócz ustawodawcy, na nowe potrzeby zareagowała także część doktryny i orzecznictwo. Zaproponowano w tym zakresie nową, ewolutywną interpretację art. 2135 k.c. wł., a możliwość przeprowadzenia takiej interpretacji uzasadniano tym, że nieokreślone i ogólne kryteria kwalifikujące przedsiębiorstwo rolne siłą rzeczy pozwalają na modyfikację tego pojęcia w czasie, a także na poszerzanie bądź zawężanie jego zakresu w zależności od zmieniających się okoliczności[39]. W wyniku takiej interpretacji nadano nowe znaczenie użytemu w art. 2135 k.c. wł. terminowi „grunt", utożsamiając go nie tylko z gruntem rolnym w jego tradycyjnym rozumieniu (pole), ale także z gruntem znużonym w wodzie (tzw. grunt wodny), jak i z jakimkolwiek innym substratem gruntu rolnego, mogącym stanowić podstawę upraw[40]. Zaproponowano także zmianę znaczenia pojęcia uprawy, przyjmując, że dotyczy ona nie tyle samego gruntu, ile hodowanych na nim roślin[41]. Nowe znaczenie przypisano także słowu „bydło", przyjmując, że wchodzą w jego zakres wszystkie zwierzęta przeznaczone do żywienia człowieka[42] bądź że jest ono tożsame z dużo szerszym pojęciem „zwierzęta"[43].

---

*nizione dei confini dell'attività agricola*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente" 2002, z. 2, s. 93.

[38] Zob. L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, z. 1, s. 14.

[39] E. Bassanelli, op. cit., s. 407.

[40] Por. P. Magno, *Interpretazione evolutiva dell'art. 2135 cod. civ*., „Rivista di Diritto Agrario" 1972, z. 2, s. 207 i n.; E. Romagnoli, op. cit., s. 467-472.

[41] Tak A. Massart, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di »agricoltura«*, „Rivista di Diritto Agrario" 1974, z. 1, s. 328; zob. także A. Genovese, *La nozione giuridica dell'imprenditore agricolo*, „Rivista di Diritto Agrario" 1992, z. 1, s. 235.

[42] G. P. Cigarini, *Contenuto ad oggetto dell'attività di allevamento di bestiame e la sua natura di impresa agricola*, „Rivista di Diritto Agrario" 1967, z. 1, s. 546.

[43] Por. orzeczenie *Cass.* 15 maja 1972 r., n. 1463; por. też P. Magno, op. cit., s. 207 i n.; E. Romagnoli, op. cit., s. 467-472; E. Casadei, *La disciplina tributaria dell'attività di allevamento e*

Zbijano ponadto argument obligatoryjnego związania działalności rolniczej z ryzykiem środowiskowym wskazując, że zmniejszenie takiego ryzyka, jakie ma miejsce w przypadku tzw. hodowli „bez ziemi" (np. produkcji szklarniowej) nie przekształca jeszcze takiej hodowli w działalność handlową, dlatego, że zawsze pozostaje tzw. ryzyko biologiczne, właściwe tylko działalności rolniczej[44].

Przyjęcie nowych znaczeń użytych w art. 2135 k.c. wł., a także nowego podejścia do związanego z działalnością rolniczą ryzyka pozwoliło doktrynie i orzecznictwu na swego rodzaju zsynchronizowanie generalnej definicji przedsiębiorcy rolnego zawartej w art. 2135 k.c. wł. z nowymi definicjami ustalonymi w ustawach specjalnych[45].

Jako odpowiedź na powyższe problemy najbardziej rewolucyjna okazała się jednak teza A. Carrozzy, który, reasumując niejako dotychczasowe zmiany legislacyjne i propozycje doktrynalne oraz orzecznicze, opracował zupełnie nowe, kompleksowe kryterium określenia charakteru rolnego danej działalności (tzw. *agrarietà*)[46]. Uznał on, że „produkcyjna działalność rolna polega na prowadzeniu cyklu biologicznego w zakresie hodowli zwierząt lub roślin, który jest pośrednio bądź bezpośrednio związany z wykorzystaniem sił i zasobów natury i który pod względem ekonomicznym wyraża się w otrzymywaniu owoców (zwierzęcych lub roślinnych) przeznaczonych bezpośrednio do konsumpcji bądź po ich uprzednim przetworzeniu"[47]. Innymi słowy, za działalność rolniczą została uznana szeroko pojęta hodowla zwierząt i uprawa roślin. Odniesienie do cyklu biologicznego pozwalało nie tylko rozszerzyć pojęcie bydła z art. 2135 k.c. wł. na wszystkie zwierzęta, ale także, odrywając się od związku działalności z gruntem rolnym, zakwalifikować jako rolne wszelkie rodzaje hodowli „bez

---

*la nozione di impresa agricola*, w: *Impresa zootecnica e agrarietà,* red. A. Massart, Milano 1989, s. 60; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 1997, s. 78.

[44] A. Genovese, op. cit., s. 237; autor dodaje także, że ryzyko środowiskowe, które część doktryny utożsamiała z ryzykiem kwalifikującym działalność rolniczą, jest właściwe nie tylko dla takiej działalności i dotyczy także wielu innych działalności handlowych prowadzonych „pod gołym niebem", np. sprzedaż targowa czy transport morski.

[45] W doktrynie podkreślano, że już sam rozwój ustawodawstwa specjalnego siłą rzeczy wpływa na ewolucję pojęcia przedsiębiorstwa rolnego; tak P. Masi, *Impresa agricola*, „Rivista di Diritto Civile" 1987, z. 2, s. 669.

[46] Dodać jednak należy, że kryterium to – przynajmniej do pewnego czasu – nie pełniło roli prawnego kryterium dystynkcyjnego, a miało jedynie walor opisujący. Jak zaznaczał sam jego autor, stanowiło ono „pozaprawne pojęcie zjawiska rolnego"; zob. A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano 1975, s. 74.

[47] Ibidem, s. 74.

ziemi". Wyłączone przy tym zostało z zakresu działalności rolniczej zbieractwo owoców przypadkowych czy też łowiectwo, jako działalności niepolegające na hodowli[48].

Teoria cyklu biologicznego, ze względu na swoją kompleksowość i niewątpliwą adekwatność do tendencji rozwojowych w rolnictwie, dość szybko znalazła zastosowanie zarówno w ustawodawstwie specjalnym[49], jak i w orzecznictwie[50]. Stała się ona także podstawą do sformułowania definicji działalności rolniczej w prawie francuskim[51]. Ostateczny swój triumf na gruncie prawa włoskiego odniosła natomiast wraz z gruntowną reformą włoskiego prawa rolnego, która wprowadzona została w 2001 r. na mocy trzech tzw. dekretów orientacyjnych, dotyczących odpowiednio sektora rybołówstwa i gospodarki wodnej, leśnictwa oraz rolnictwa. Ostatni z powołanych dekretów – dekret legislacyjny nr 228 – wprowadził bowiem nową definicję przedsiębiorcy rolnego z art. 2135 k.c. wł., którą *expressis verbis* oparł na omawianym kryterium. Tym samym kwestia kwalifikacji działalności rolniczej została ostatecznie uregulowana i usystematyzowana.

Nowy, obowiązujący do dziś art. 2135 k.c. wł. stanowi w akapicie 1, że przedsiębiorcą rolnym jest ten, kto prowadzi jedną z następujących działalności: uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę zwierząt i działalności po-

---

[48] Por. A. Genovese, op. cit., s. 232, który pisze: „[…] biorąc pod uwagę, że działalność przedsiębiorcy polega na działalności człowieka, także produkty rolne muszą być wynikiem takiej działalności, a nie efektem spowodowanym wyłącznie przez energie zewnętrznego świata fizycznego".

[49] Por. np. ustawę nr 102 z 1992 r. o hodowli ryb, w której za taką działalność uznano „zbiór czynności skierowanych na produkcję protein zwierząt w środowisku wodnym za pomocą kontroli, częściowej lub całościowej, bezpośredniej lub pośredniej, cyklu *rozwojowego* organizmów wodnych", lub ustawę nr 349 z 1993 r. o hodowli psów z komentarzem L. Costato, *Sul criterio »biologico« per la qualificazione dell'attività agricola*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente" 1993, nr 11, s. 588 i n.

[50] Por. np. orzeczenie Trib. di Verona z 8 listopada 1985 r., w: „Rivista di Diritto Agrario" 1991, z. 1, s. 272, w odniesieniu do hodowli grzybów; orzeczenie Corte Appello Venezia z 10 lutego 2000 r., w: „Rivista di Diritto Agrario" 2000, z. 2, s. 108.

[51] Francuska ustawa z 30 grudnia 1988 r. o przystosowaniu gospodarstw rolnych do nowych warunków ekonomicznych i socjalnych zdefiniowała w art. 2 jako rolnicze wszystkie działalności, które polegają na kontroli i rozwoju cyklu biologicznego o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, obejmujące jeden lub więcej etapów koniecznych dla rozwoju tego cyklu; zob. więcej J. Derruppé, *La definizione legale di «attività agricola» nel diritto francese*, „Rivista di Diritto Agrario" 1990, z. 1, s. 23 i n.; B. Berry, *Attività agricole e diritto civile (L'abbandono del criterio fondiario nella definizione legale di agricoltura*, „Rivista di Diritto Agrario" 1992, z. 2, s. 525 i n.; I. Couturier, *Remarques d'actualité sur la définition de l'activité agricole*, „Revue du Droit Rural" 1997, nr 249, s. 15 i n.

wiązane[52]. W akapicie 2 precyzuje natomiast, że „przez uprawę gruntu, leśnictwo i hodowlę zwierząt rozumie się działalności ukierunkowane na **pieczę i rozwój cyklu biologicznego** albo jedną z faz koniecznych tego cyklu o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, które wykorzystują lub mogą wykorzystywać grunt, las bądź też wody słodkie, słonawe lub morskie". Ogólnie można zatem stwierdzić, że nowym kryterium kwalifikującym trzy podstawowe działalności rolnicze jest właśnie piecza i rozwój cyklu biologicznego.

Przyjęcie przez ustawodawcę kryterium cyklu biologicznego miało zasadniczy wpływ na zmianę sformułowania, czy też interpretacji wymienionych w art. 2135 k.c. wł. rodzajów podstawowej działalności rolniczej. Jak łatwo zauważyć, pod jego wpływem ustawodawca zastąpił występujący w poprzedniej wersji tegoż przepisu termin „hodowli bydła" szerszym wyrażeniem „hodowla zwierząt". Nowego znaczenia nabrało także użyte w powołanym przepisie wyrażenie „uprawy gruntu". Zgodnie bowiem ze stanowiskiem doktryny, użyte tu pojęcie gruntu nie odnosi się już tylko do gruntu w jego tradycyjnym znaczeniu (pole), ale obejmuje również teren będący jedynie „siedzibą" produkcji rolnej[53], a także grunt leśny i zbiorniki wodne. Wynika to z faktu, że dzięki zastosowaniu kryterium cyklu biologicznego jako działalność rolna kwalifikują się także uprawy i hodowle, które nie są prowadzone z wykorzystaniem ziemi pojmowanej jako pole (np. produkcje szklarniowe, szkółkarstwo itp.), a także z faktu, że – zgodnie z omówionymi wyżej stanowiskami doktryny – uprawa gruntu, o której mowa w art. 2135, nie oznacza uprawy ziemi, pola, ale uprawę roślin[54].

Należy jednak zauważyć, że kryterium cyklu biologicznego nie zostało przyjęte przez ustawodawcę w jego „czystej" wersji. Dana działalność, by mogła być uznana za rolną, musi bowiem nie tylko być ukierunkowana na pieczę i rozwój cyklu biologicznego, ale także powinna (choćby tylko

---

[52] Należy dodać, że ze statusem tak definiowanego przedsiębiorstwa rolnego zrównana jest sytuacja przedsiębiorcy zajmującego się gospodarką rybną (tzw. *imprenditore ittico*), tj. osoby zajmującej się połowem lub zbiorem organizmów wodnych, mimo że nie sprawuje ona pieczy nad rozwojem cyklu biologicznego; szerzej zob. F. Bruno, *L'impresa ittica*, Milano 2004. Statut przedsiębiorcy rolnego uzyskują także, w myśl art. 2135 ust. 2, spółdzielnie przedsiębiorców rolnych i ich konsorcja, jeżeli prowadząc działalności, o których mowa w art. 2135 k.c. wł. w przeważającej mierze wykorzystują produkty członków spółdzielni, lub świadczą w przeważającej mierze na rzecz członków dobra i usługi skierowane na pieczę i rozwój cyklu biologicznego.

[53] Tak np. E. Romagnoli, *Il fondo nell'art. 2135, vecchio e nuovo codice civile*, „Diritto e Giurispridenza Agraria e dell'Ambiente" 2001, z. 1, s. 498.

[54] Ibidem, s. 497 oraz A. Germanò, *Manuale*..., s. 84.

potencjalnie) móc opierać się na wykorzystywaniu gruntu. Innymi słowy – hodowla zwierząt lub roślin, prowadzona w oderwaniu od czynnika ziemi, musi choćby tylko potencjalnie charakteryzować się możliwością jej prowadzenia także na gruncie (rolnym, leśnym lub wodnym).

Wprowadzenie takiego ograniczenia oznaczało przyjęcie przez ustawodawcę krytyki teorii A. Carrozzy, jaka pojawiła się w doktrynie. Wskazywano bowiem, że kryterium opracowane przez tego autora, pozwalające uznać za rolną każdą działalność polegającą na rozwoju cyklu biologicznego, jest zbyt szerokie, gdyż umożliwia w praktyce kwalifikację rolną hodowli wszelkich rodzajów zwierząt i roślin, a więc i takich, które kłócą się z powszechnym pojęciem rolnictwa (np. hodowla bakterii, wirusów, grzybów wykorzystywanych w medycynie)[55]. Pojawiły się zatem propozycje uzupełniające owo kryterium.

Sam twórca teorii cyklu biologicznego wobec powyższej krytyki uznał, że kryterium to powinno tracić swoją moc kwalifikacyjną, ilekroć tylko proces produkcyjny, mimo że bazuje na organizmach żywych, jest w pełni uzależniony od technologii (np. laboratoryjnej) i zachodzi w środowisku w pełni kontrolowanym przez człowieka. Umyka on bowiem w ten sposób wrodzonemu działalności rolniczej ryzyku biologicznemu[56], przez co wyklucza możliwość mówienia w takim wypadku o działalności rolniczej. Inni autorzy uznali takie zastrzeżenie za niewystarczające, wskazując, że nie można mieć żadnej gwarancji, pewne procesy produkcji „bez ziemi" prowadzone z zaangażowaniem wysokiej technologii mogą być zawsze w pełni kontrolowane przez człowieka, i odwrotnie – że kontrola cyklu biologicznego nie ogranicza się tylko do hodowli „bez ziemi", jako że istnieją też techniki całkowitej sterylizacji gruntu, które pozwalają rolnikowi kontrolować w zupełności produkcję i ograniczać ryzyko biologiczne. W konsekwencji zaproponowano, by w ramach kryterium cyklu biologicznego za rolne uznawać tylko te rodzaje hodowli zwierząt i roślin, które – niezależnie od zastosowanej w praktyce techniki – mogą być potencjalnie prowadzone z wykorzystaniem gruntu rolnego[57]. Pozwala to na wykluczenie natury rolnej – a co za tym idzie szczególnego, uprzywilejo-

---

[55] Zob. L. Costato, *Proprietà terriera e imprenditore agricolo: per una ridefinizione dell'attività agricola*, Ferrara 1979, s. 103, 107 i 116; L. Costato, *Il nuovo testo dell'art. 2135 cod.civ*., w: *Attività agricole e legislazione di »orientamento«*, red. F. Adornato, Milano 2002, s. 27.

[56] A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario*, I. *Elementi di teoria generale*, Milano 1988, s. 11.

[57] L.Costato, *Il nuovo testo...*, op. cit., s. 27; idem, *La definizione giuridica di agricoltura negli ordinamenti italiano e comunitario*, w: *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003, s. 4.

wanego, reżimu prawnego takich działalności jak wyżej wspominane hodowle bakterii czy wirusów. Takie też zastrzeżenie przyjął ustawodawca w nowym art. 2135 k.c. wł.

Zatem mimo, że kryterium cyklu przyjęte w nowym art. 2135 k.c. wł. pozwala na obejście tradycyjnej koncepcji gruntowej rolnictwa, to czynnik ziemi i tak zajmuje kluczową rolę w kwalifikacji przedsiębiorstwa rolnego[58]. W porównaniu jednak do założeń przyjętych na podstawie poprzedniej wersji art. 2135 k.c. wł., nie stanowi on podstawowego kryterium kwalifikacji działalności rolniczej, a pełni tylko funkcję komplementarną wobec kryterium cyklu biologicznego, które w niezbędny sposób ogranicza. Ma on także inny zakres, ponieważ oprócz gruntu rolnego obejmuje także grunt leśny oraz zbiorniki wodne.

Innym uzupełnieniem kryterium cyklu biologicznego, zawartego w art. 2135 k.c. wł., jest wzmianka, że dla kwalifikacji danej działalności (uprawy gruntu, hodowli zwierząt i leśnictwa) jako działalności stanowiącej przedsiębiorstwo rolne nie jest konieczne, by dotyczyła ona całego cyklu biologicznego (np. od zasiewu do zbioru), ale że wystarcza, gdy działalność taka odnosi się tylko do jednej, aczkolwiek koniecznej, fazy tego cyklu. Spore wątpliwości budzi jednak określenie tego, co stanowi fazę konieczną. Jak się bowiem wskazuje w doktrynie, każda faza, każdy moment w życiu danego organizmu jest konieczny dla przetrwania i kontynuacji jego procesów życiowych[59]. Dla uniknięcia zatem sytuacji, w której każda faza cyklu i każda czynność, mająca za przedmiot rośliny bądź zwierzęta mogłaby być kwalifikowana jako „faza konieczna" w doktrynie wysunięto pewne propozycje interpretacyjne pozwalające nadać temu pojęciu określone znaczenie.

Niektórzy autorzy zaproponowali, by pojęcie koniecznej fazy cyklu biologicznego utożsamić z jednym etapem o pewnym minimalnym okresie trwałości, adekwatnym do przebiegu danego cyklu biologicznego. W ten sposób zostałaby wykluczona możliwość zakwalifikowania jako przedsiębiorcy rolnego np. importerów zwierząt, którzy karmią je w oczekiwaniu na sprzedaż, podczas gdy kwalifikację tę mogłyby uzyskać osoby zajmujące się np. inkubacją jajek do czasu narodzin kurcząt bądź do czasu osiągnięcia przez nie kolejnej „fazy" wzrostu[60].

---

[58] Por. L. Petrelli, op. cit., s. 219.

[59] E. Casadei, *Commento agli artt. 1 e 2 del decreto 228/2001*, „Leggi Civili Commentate" 2001, s. 730; L. Costato, *Il nuovo articolo 2135 del codice civile*, „Studium Iuris" 2001, s. 997; A. Germanò, *Manuale...*, s. 87.

[60] A. Germanò, s. 87.

Inna propozycja interpretacyjna opiera się z kolei na założeniu, że konieczną fazą cyklu biologicznego jest faza, która się przejawia „w tym, co prowadzi do przekształcenia hodowanego produktu", tj. do jego zmiany w stosunku do stanu poprzedniego[61]. Jak się podkreśla, działalność rolniczą musi charakteryzować rzeczywista realizacja rozwoju np. zwierzęcia, objawiająca się tym, że zwierzę wprowadzone na rynek jest pod względem towarowym inne niż to samo zwierzę w momencie jego zakupu. Nie mogłaby zatem zostać uznana za rolną działalność polegająca na „utrzymywaniu" nabytych zwierząt przy życiu w celu ich odsprzedaży, a więc działalność, która koncentruje się nie na momencie hodowli zwierząt i roślin, ale ich sprzedaży[62].

Zgodnie z inną jeszcze linią interpretacyjną, za konieczne fazy cyklu biologicznego powinno uważać się poszczególne procesy wzrostu, dyferencjacji i reprodukcji, czyli wyodrębnione i niepodzielne procesy, które zgodnie z nauką biologii dzielą na etapy życie każdego organizmu[63]. Działalność prowadzona w ramach jednego z etapów, jako działalność gospodarcza, powinna dodatkowo pozwolić generować, przynajmniej potencjalnie, znaczący wynik ekonomiczny, tj. zysk, który będzie wynagrodzeniem wysiłku organizacyjnego włożonego w prowadzoną działalność.

Pomimo rozbieżności pomiędzy omówionymi wyżej interpretacjami, każda z nich ukierunkowana jest w zasadzie na osiągnięcie tego samego celu. Każda z nich, w mniej lub bardziej precyzyjny sposób, pozwala bowiem rozwiązać wątpliwości co do kwalifikacji działalności prowadzonej pomiędzy momentem zakupu zwierząt i roślin a momentem ich sprzedaży, innymi słowy – określić granicę pomiędzy działalnością rolną a działalnością handlową.

Omawiając pojęcie fazy koniecznej cyklu biologicznego i pojawiających się w związku z nią ujęć doktrynalnych, należy także wspomnieć o interpretacji, która poszła w nieco innym kierunku niż interpretacje omówione wyżej i wzbudziła dość ostrą polemikę. Wysunięto mianowicie tezę, że faza konieczna, o której mowa w art. 2135 k.c. wł., może być utożsamiana z pojedynczą czynnością wchodzącą w zakres danego cyklu produkcyjnego (np. oraniem ziemi, sadzeniem, odchwaszczaniem, zbiorami) i może w konsekwencji dawać możliwość wyodrębnienia tzw. fazowego przedsiębior-

---

[61] A. Bucciante, *Lezioni di diritto agrario*, Torino 2001, s. 71; E. Casadei, *Commento*..., s. 730.

[62] E. Casadei, *Comento*..., s. 730.

[63] L. Petrelli, op. cit.,s. 209.

stwa rolnego (*impresa agricola di fase*), czyli przedsiębiorstwa, którego działalność ogranicza się tylko do jednej z powyższych czynności[64].

Jak argumentuje autor powyższego stanowiska, art. 2135 k.c. wł. nie wymaga dla kwalifikacji podstawowej działalności rolniczej, by kończyła się ona „fazą finalną ” cyklu biologicznego, a zatem nie ma przeszkód, aby dotyczyła tylko jednej wybranej fazy pośredniej tego cyklu, a więc jednej tylko czynności, która zgodnie z dotychczasowymi ujęciami w doktrynie stanowiła element ciągu czynności składających się na działalność rolniczą[65]. A zatem czynność stanowiąca przedmiot działalności przedsiębiorstwa „fazowego” nie musi prowadzić do wytworzenia produktu końcowego, polega raczej na świadczeniu usług na rzecz innych przedsiębiorstw rolnych, funkcjonujących w ramach tzw. dystryktów[66].

Jak zaznaczono wyżej, przedstawiona teza nie spotkała się w doktrynie z szerszą aprobatą. Tradycyjnie usługi, mające na celu wykonywanie poszczególnych czynności czy prac rolnych i świadczone na rzecz innych przedsiębiorstw rolnych, były i są kwalifikowane w doktrynie albo jako rolnicza działalność powiązana (o ile rolnik prowadzi je przy wykorzystaniu zasobów swojego gospodarstwa), albo też jako działalność handlowa (ilekroć jest prowadzona przez inny podmiot)[67]. Będzie o tym bliżej mowa w drugiej części niniejszego artykułu.

**5**. Jak wskazano wyżej, kryterium cyklu biologicznego znajduje zastosowanie do trzech podstawowych działalności rolniczych, do których zalicza się uprawę gruntu, leśnictwo oraz hodowlę zwierząt. Wszystkie one nastawione są na wytwarzanie produktów rolnych (zwierzęcych i roślinnych), a innymi słowy – ich podstawowym celem jest produkcja dóbr. Taki charakter podstawowych działalności rolniczych, w świetle nowej rzeczywistości ekonomicznej rolnictwa, staje się jednak coraz bardziej problematyczny.

Aktualnie da się zauważyć, że coraz częściej produkcji rolnej towarzyszy także świadczenie swoistego rodzaju usług. Chodzi tu w szczególności o łączenie produkcji z ochroną środowiska, a także z ochroną zasobów

---

[64] Tak F. Albisinni, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo 2002, s. 61 i n.

[65] Por. np. G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli 1999, s. 253; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2001, s. 88.

[66] W potocznym rozumieniu przez dystrykt należy rozumieć zespół geograficznie i ekonomicznie połączonych przedsiębiorstw i instytucji; zob. więcej G. Sgarbanti, *Commento all'artt. 13 del decreto 228/2001*, „Leggi Civili Commentate” 2001, s. 824 i n.

[67] Por. A. Germanò, *Manuale*...., s. 119-120.

kulturowych i socjalnych obszarów wiejskich, a więc o tzw. wielofunkcyjny charakter sektora rolnego. Wspieranie wielofunkcyjnego charakteru działalności rolniczej jest też celem Wspólnej Polityki Rolnej, która już od lat osiemdziesiątych przewiduje rozwiązania ograniczające wzrost produkcji rolnej i wspiera spełnianie przez rolników innych, pozaprodukcyjnych zadań. Najlepszym wyrazem realizacji takich celów jest wprowadzona w art. 2 rozporządzenia 1782/2003[68] nowa wspólnotowa definicja działalności rolniczej, zgodnie z którą za działalność rolniczą uznaje się także „utrzymywanie ziemi w dobrych warunkach agronomicznych i środowiskowych", na równi i niezależnie od prowadzonej produkcji rolnej. W związku z powyższym także i w doktrynie włoskiej postawiono pytanie o możliwość kwalifikacji jako podstawowej działalności przedsiębiorstwa rolnego działalności polegającej na zachowywaniu odpowiednich walorów agronomicznych i środowiskowych gruntów rolnych.

W odpowiedzi na podniesioną kwestię część doktryny pośrednio wykluczyła taką możliwość. Jak zauważono, za jej wykluczeniem mogłoby przemawiać już samo kryterium kwalifikacji podstawowych działalności rolnych. Kryterium to bowiem w formie, w jakiej zostało ono określone w art. 2135 k.c. wł., wyraźnie akcentuje tradycyjną produkcyjną funkcję tychże działalności, tj. wytwarzanie produktów roślinnych i zwierzęcych[69], podczas gdy przedmiotem działalności skierowanych na utrzymywanie gruntów rolnych w odpowiednich warunkach nie są, a przynajmniej nie na pierwszy rzut oka, rośliny i zwierzęta, ale ziemia. W konsekwencji zaproponowano inne możliwe rozwiązania.

Wskazano między innymi, że działalność utrzymywania gruntów w dobrych warunkach agronomicznych nie stanowi samodzielnej i odrębnej od produkcji rolnej działalności, ale może wchodzić w jej zakres, ponieważ okresy odłogowania ziemi i jednoczesnego dbania o jej walory agronomiczne

---

[68] Rozporządzenie nr 1782 Rady (WE) z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. UE z 21 października 2003 r., L 270, s. 1.

[69] E. Casadei, *Commento*...., s. 730 i 732. Autor ten – zgodnie z większościowym stanowiskiem doktryny – wskazuje, że choć literalne brzmienie art. 2135k.c. wł. wskazuje, iż piecza i rozwój odnoszą się do cyklu biologicznego (bądź jego koniecznej fazy), to w rzeczywistości dotyczą one nie cyklu jako takiego (bądź jego fazy koniecznej), ale żywego organizmu roślinnego lub zwierzęcego, którego ten cykl dotyczy, co w konsekwencji wyraźnie akcentuje ich podstawową funkcję, jaką jest produkcja dóbr, czyli wytwarzanie produktów roślinnych i zwierzęcych.

stanowią integralną część normalnej praktyki rolnej[70]. Dopuszczono także możliwość kwalifikacji tego rodzaju działalności jako działalności powiązanej przedsiębiorstwa rolnego. Nowy art. 2135 k.c. wł. wyraźnie zalicza bowiem w ich poczet działalność polegającą na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego i/lub leśnego[71]. Będzie o tym bliżej mowa w drugiej części artykułu.

Pojawiała się jednak także teza przeciwna, która dopuszcza możliwość kwalifikacji działalności polegających na ochronie ziemi rolnej jako działalności podstawowej. Teza ta opiera swoje uzasadnienie na nowej interpretacji pojęcia cyklu biologicznego, rozumianego w nieco szerszej perspektywie tzw. *biogeochemical cycle*. Zgodnie z tym ujęciem cykl biologiczny dotyczy nie tylko procesów życiowych roślin i zwierząt, ale także procesów „cyklicznego przechodzenia substancji (odżywczych) do danego ekosystemu, tj. swego rodzaju recyklingu niektórych cząstek chemicznych organizmów żywych (bio) do nieożywionego świata ziemi (geo) i do atmosfery, który musi być wsparty przez rolnika, jeśli ten chce utrzymać płodność terenu bądź jego substratu"[72]. Innymi słowy, cykl ten rozciąga się także na czynności techniczne mające na celu utrzymanie agrosystemu w dobrych warunkach agronomicznych i środowiskowych, które – o ile dotyczą gruntu rolnego i są realizowane bezpośrednio przez rolnika w jego gospodarstwie – mogą kwalifikować się jako działalność uprawy gruntu[73].

Autor rozróżnia przy tym sytuację, w której powyższe czynności dążą do przygotowania terenu pod zamierzoną działalność wytwarzania produk-

---

[70] F. Albisinni, *Profili istituzionali nel Regolamento sull'Aiuto Unico e nel Decreto di attuazione per l'Italia*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati" 2004, z. 4, s. 50.

[71] Ibidem, s. 44. Autor wskazuje także, że w tym kontekście, na tle definicji wspólnotowej nowego znaczenia może nabrać użyte w art. 2135 k.c. wł. pojęcie „uprawy gruntu". Pojęcie to budziło wcześniej wiele kontrowersji i uznano w doktrynie, że odnosi się ono nie do ziemi, ale do roślin. Dziś jednak, właśnie na tle definicji wspólnotowej, pierwotne znaczenie tego pojęcia może znaleźć ponowne zastosowanie, ponieważ obecnie przedmiotem działalności rolniczej (utrzymywania ziemi w dobrych warunkach agronomicznych i środowiskowych) może być sam w sobie grunt rolny (ziemia), i to niezależnie od tego, czy uprawniane są na nim rośliny, czy nie (s. 47).

[72] L. Petrelli, op. cit., s. 215.

[73] Ibidem., s. 233. Do podobnych wniosków doszedł także E. Casadei, *Commento...*, s. 732, zauważając, że chociaż brakuje w takim przypadku ekonomicznego wykorzystania organizmów żywych jako produktów bądź surowców dla innych produktów, w czynnościach związanych z ochroną gruntu jest obecne biologiczne „życie". Warto zaznaczyć, że ten sam autor wysunął tezę o możliwości kwalifikacji usług środowiskowych jako podstawowej działalności przedsiębiorstwa rolnego już na gruncie poprzedniej wersji art. 2135 k.c. wł.; zob. E. Casadei, *Nuove riflessioni sulla nozione giuridica di agricoltura*, w: *Giornata di Studio: Agricoltura e ruralità*, Firenze 1998, s. 126.

tów rolnych od sytuacji, w której czynności takie są prowadzone w oderwaniu od produkcji rolnej i są jedyną działalnością prowadzoną w danym gospodarstwie (np. w przypadku gdy rolnik wyłącza ziemię z produkcji). W pierwszym przypadku mamy do czynienia z właściwą praktyką rolną (przygotowywanie gruntu do produkcji), czyli tradycyjnie nierozerwalną częścią działalności uprawy gruntu skierowaną na produkcję rolną, natomiast w drugim z działalnością uprawy gruntu skierowaną nie na produkcję rolną, ale na świadczenie tzw. usług środowiskowych[74]. Chodzi tutaj o usługi świadczone przez rolnika na rzecz całej społeczności, w interesie której leży ochrona wszelkich zasobów naturalnych[75].

Autor wskazuje, że powyższa interpretacja zgodna jest z wymogami kwalifikacji działalności podstawowych zawartych w art. 2135 k.c. wł. Wskazany tam warunek pieczy i rozwoju cyklu biologicznego zachowany jest w analizowanym wypadku pod postacią prowadzenia działalności mających na celu „wzbogacenie" terenu za pomocą degradacji substancji organicznych (roślinnych i zwierzęcych). Zaproponowana teza jest także zgodna z literalnym brzemieniem art. 2135 k.c. wł., który definiuje cykl biologiczny nie poprzez bezpośrednie odniesienie do roślin i zwierząt, ale właśnie do jego roślinnego bądź zwierzęcego charakteru[76].

Powyższa interpretacja pozwoliła jej autorowi na sformułowanie interesującej tezy. Na jej podstawie wyodrębnił on bowiem kategorię tzw. rolnego przedsiębiorstwa usługowego (*impresa agricola di servizi*), czyli przedsiębiorstwa, którego działalność podstawowa nie ogranicza się tylko do wytwarzania produktów rolnych, ale obejmuje także świadczenie usług środowiskowych (ochrony gruntów rolnych) na rzecz całej społeczności[77]. Podstawowym atutem tak rozumianego przedsiębiorstwa rolnego jest to, że w pełni harmonizuje ono krajowe pojęcie działalności rolniczej z definicją tej działalności przyjętą na gruncie prawa wspólnotowego.

---

[74] L. Petrelli, op. cit., s. 234.

[75] Więcej na temat tzw. usług środowiskowych zob. np. L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli 1988; A.. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, nr 1, s. 225 i n. W przedmiocie natomiast możliwości kwalifikacji takich usług jako działalności gospodarczej zob. A. Germanò, *Manuale....*, s. 357 i n.

[76] L. Petrelli, op. cit., s. 217.

[77] Warto wskazać, że kategorię rolnego przedsiębiorstwa usługowego wyróżniono w doktrynie już na bazie poprzedniej wersji art. 2135 k.c. wł., z tym że ówcześnie usługi świadczone przez przedsiębiorcę rolnego kwalifikowano jako działalności powiązane, a nie jak w tym wypadku, jako działalność podstawową; zob. na ten temat L. Francario, op. cit., s. 207 i n.

**6**. Dotychczasowe rozważania dotyczące przedsiębiorstwa rolnego skłaniają do sformułowania kilku uwag. Przede wszystkim należy pozytywnie ocenić wprowadzenie do włoskiego kodeksu cywilnego definicji przedsiębiorcy rolnego (art. 2135 wł. k.c.). Definicja ta nie tylko potwierdza możliwość kwalifikacji działalności rolniczej jako działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa), ale także daje podstawy dokładnego określenia zakresu przedmiotowego takiego przedsiębiorstwa i wyznaczenia dokładnej granicy pomiędzy działalnością rolniczą a działalnością handlową czy przemysłową. Pozwala tym samym na rozwiązanie wielu problemów interpretacyjnych.

Na szczególną uwagę zasługuje także samo pojęcie przedsiębiorstwa rolnego. Dzięki przyjęciu przez ustawodawcę kryterium cyklu biologicznego, zakres działalności wchodzących w skład takiego przedsiębiorstwa, a tym samym działalności objętych szczególnym statusem prawnym, jest adekwatny do realiów społeczno-gospodarczych w rolnictwie. Z jednej strony odrywa on przedsiębiorstwo rolne od tradycyjnej i restrykcyjnej koncepcji gruntowej rolnictwa, z drugiej zaś nie wynaturza tradycyjnego pojęcia rolnictwa i utrzymuje je w ramach choćby tylko potencjalnego związku z ziemią.

Niezwykle istotny jest także fakt przystosowania krajowego pojęcia działalności rolniczej do regulacji wspólnotowych. Chodzi tutaj nie tylko o zgodność tego pojęcia z zakresem produktów uznanych za rolne w załączniku I do Traktatu WE, ale także o umożliwienie przedsiębiorcom rolnym spełnianie pozaprodukcyjnych funkcji, wpieranych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, bez ryzyka utraty ich uprzywilejowanego statusu prawnego. W tym zakresie przedstawiona została w doktrynie odpowiednia interpretacja art. 235 k.c. wł. Należy jednak zaznaczyć, że aspekt ten rozwinął także sam ustawodawca w zakresie wspomnianych wielokrotnie działalności powiązanych, o czym będzie bliżej mowa w drugiej części niniejszego artykułu.

## AGRICULTURAL ENTERPRISE IN THE ITALIAN LEGAL SYSTEM

Summary

The purpose of the paper is to offer a closer view on the Italian agricultural enterprise to the Polish reader. This attempt is well justified because contrary to Polish law, which does not even distinguish an agricultural enterprise as a separate category, the Italian regulation in the above aspect presents the highest level of development, has a long tradition and it is built up with deepened theoretical thoughts.

The deliberations are proceeded by an analysis of the conditions and principles of agricultural activity as a business activity (an enterprise) arising from articles 2082 and 2135 of the Italian civil code as well as from various doctrinaire stances on this issue. Furthermore, the reasons and results of the distinguished agricultural enterprise category are discussed, i.e. factors which determine a particular weakness of the agricultural activity and a special privileged legal status of such an enterprise that makes it so distinct from other sectors of the economy.

The main deliberations are focused on the so-called primary agricultural activities of an agricultural enterprise which, according to article 2135 of the Italian civil code, are soil cultivation, forestry and animal husbandry. Within that scope, a thorough analysis is being provided of the qualification criterion of such activities and their character.

In the conclusion, the adequacy of the Italian solutions to the new conditions in agriculture as well as their compliance with Community law are pointed out.

## L'IMPRESA AGRICOLA NEL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO (I)

R i a s s u n t o

L'obbiettivo dell'articolo è di presentare al Lettore polacco l'istituto dell'impresa agricola esistente nel diritto italiano. La trattazione di questo tema è giustificata dal fatto che la normativa italiana in questo ambito è molto sviluppata, ha una lunga tradizione ed è accompagnata da una riflessione teorica approfondita, mentre il diritto polacco non prevede una categoria specifica simile.

La trattazione parte dall'analisi delle condizioni e delle regole di qualificazione dell'attività agricola come attività imprenditoriale (impresa) che derivano dagli artt. 2082 e 2135 del codice civile italiano nonché dall'analisi delle diverse posizioni dottrinali in questo ambito. Vengono esaminate, inoltre, le cause e gli effetti della qualificazione della categoria "impresa agricola", ovvero dei fattori che determinano la sostanziale debolezza dell'attività agricola e il particolare, più favorevole, statuto giuridico di tale impresa, che la distinguono dalle imprese operanti in altri settori dell'economia.

Le riflessioni principali si concentrano sulle c.d. attività agricole principali dell'impresa agricola, nelle quali, secondo l'art. 2135 c.c.it., rientrano la coltivazione del fondo, la silvicoltura e l'allevamento degli animali. In questo ambito un'attenzione particolare viene rivolta alla questione del criterio di qualificazione di tali attività e del loro carattere.

In conclusione l'Autrice sottolinea l'adeguatezza delle soluzioni giuridiche italiane all'evoluzione del settore agricolo, nonché la loro conformità al diritto comunitario.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

ANNA KAPAŁA

# Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim

**1.** W świetle art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego z 1942 r., w ramach działalności wykonywanych przez przedsiębiorcę rolnego można wyróżnić działalności rolnicze z natury (uprawa gruntu, gospodarka leśna, hodowla zwierząt) oraz tzw. rolnicze działalności powiązane (*attività connesse*). Działalności powiązane nie mają charakteru rolniczego, ale – z uwagi na ich związek z jedną z tradycyjnych działalności wymienionych w kodeksie cywilnym – są kwalifikowane jako rolnicze. Ich zakres, obejmujący zgodnie z pierwotnym brzmieniem wymienionego artykułu przetwórstwo i zbyt produktów, został rozszerzony dekretem nr 228 w sprawie orientacji i modernizacji sektora rolnego z 2001 r.[1] o świadczenie dóbr i usług, w tym o agroturystykę. W ten sposób agroturystyka została zakwalifikowana jako rodzaj działalności rolniczej, tj. jako rolnicza działalność powiązana.

Wprowadzenie tak szerokiego pojęcia działalności rolniczej było odpowiedzią na potrzebę unowocześnienia tego działu prawa w kontekście globalizacji gospodarki i wynikającej z niej europejskiej polityki, promującej wielofunkcyjność gospodarstwa rolnego. Nowelizacja kodeksu umożliwiła przedsiębiorcy rolnemu prowadzenie działalności handlowej i usługowej, jaką jest m.in. turystyka, bez ryzyka utraty jego szczególnej pozycji prawnej, uprzywilejowanej w stosunku do przedsiębiorcy handlowego[2].

---

[1] Zob. dekret z mocą ustawy nr 228/2001 z 18 maja 2001 r. w sprawie orientacji i modernizacji sektora rolnego, „Gazzetta Ufficiale", nr 149 z 15 czerwca 2001 r.

[2] Por. A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego" red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 231 i n.; F. Albisinni, C. A. Graziani, P. Urbani, *Legge 5 dicembre 1985, n. 730 Disciplina dell'agriturismo*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate" 1986, z. 9, s. 741.

Z drugiej strony, działalność turystyczna wykonywana przez przedsiębiorcę rolnego, spełniająca określone kryteria powiązania z działalnością rolniczą, nie jest traktowana jak działalność handlowa, lecz podlega reżimowi rolnemu i kwalifikowana jest jako „agroturystyka".

Agroturystyka została uznana za działalność powiązaną najpierw w doktrynie[3], a później w ustawie nr 730 z 1985 r. o agroturystyce[4], wyprzedzając w ten sposób, a nawet inspirując nowelizację kodeksu cywilnego z 2001 r. Regulacje z zakresu agroturystyki mają więc we Włoszech długą tradycję i charakteryzują się rozbudowanymi i kompleksowymi postanowieniami, co zasadniczo odróżnia je od skromnych w tej dziedzinie przepisów polskich. Ustawodawstwo polskie nie stworzyło pojęcia działalności powiązanych, a uregulowania prawne z zakresu agroturystyki nie mają charakteru systemowego i zostały przyjęte w sposób niezharmonizowany i przypadkowy na potrzeby różnych ustaw. Dlatego prezentacja pojęcia działalności agroturystycznej w prawie włoskim, a szczególnie sposobu jej powiązania z działalnością rolniczą, może być interesująca dla polskiego czytelnika. Stanowi ona bowiem dobry punkt odniesienia oceny polskich rozwiązań i sformułowania wniosków w celu unowocześnienia tego działu prawa w Polsce, zwłaszcza w zakresie stworzenia definicji agroturystyki i kryteriów jej powiązania z działalnością rolniczą z natury.

W Polsce tematyka agroturystyki omawiana jest głównie z punktu widzenia ekonomii, natomiast jej problematyce prawnej nie poświęcono należytej uwagi[5].

Pojęcie agroturystyki jako działalności powiązanej jest poruszane jedynie w opracowaniach omawiających zagadnienia działalności rolniczej

---

[3] Zob. A. Carrozza, *Agriturismo*, w: *Dizionario di diritto agrario*, red. A. Carrozza, Milano 1983, s. 69; C. Lazzarra, *Impresa agricola*, w: *Commentario del codice civile*, red. Scialoja-Branca, Bologna 1980, s. 81; P. Masi, *Le attività connesse*, w: *Manuale di diritto agrario italiano*, red. N. Irti, Torino 1978, s. 106.

[4] Ustawa nr 730 z 5 grudnia 1985 r. o agroturystyce, „Gazzetta Ufficiale", nr 295 z 16 grudnia 1985 r. Art. 2 tej ustawy stanowił, że działalności agroturystyczne są to wyłącznie działalności przyjmowania osób i gościnności wykonywane przez przedsiębiorców rolnych w rozumieniu art. 2135 wł. k.c., przy wykorzystaniu własnego gospodarstwa i w stosunku powiązania i komplementarności względem uprawy gruntu, lasu i hodowli bydła, które muszą w każdym razie pozostać głównymi kierunkami działalności.

[5] Zob. M. Sznajder, L. Przezbórska, *Agroturystyka*, Warszawa 2006; *Agroturystyka i usługi towarzyszące*, red. W. Musiał, Kraków 2005; *Rozwój agroturystyki i jej wpływ na przeobrażenia w rolnictwie i na wsi*, red. M. Dąbrowska, Olsztyn 2000; J. Raciborski, *Uregulowania prawne agroturystyki i turystyki wiejskiej – próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie" 2003, z. 90, s. 93 i n.; M. Błażejczyk, *Prawno-rolne aspekty rozwoju wiejskiej turystyki*, „Prawo Rolne" 1992, z. 2, s. 79 i n.

we Włoszech[6]. Bogaty w tym zakresie dorobek włoskiej literatury, zarówno o charakterze komentarzowym, jak i książkowym, zawiera szczegółową analizę wszystkich aspektów uregulowań prawnych agroturystyki[7].

Celem niniejszego artykułu jest bliższa charakterystyka elementów, które przesądzają o kwalifikowaniu agroturystyki jako działalności rolniczej. Realizacja tego celu wymaga przeprowadzenia analizy kryteriów sformułowanych przez ustawodawcę w odniesieniu do różnych form działalności wchodzących w zakres agroturystyki. Punktem wyjścia podejmowanej w artykule problematyki badawczej będzie przedstawienie ustawowej definicji agroturystyki na tle kodeksowego pojęcia działalności powiązanych. Główne rozważania skupią się wokół kryteriów określonych w obowiązującej ustawie z zakresu agroturystyki, które stanowią o jej kwalifikacji jako działalności rolniczej. Na tym tle wysuniętych zostanie kilka propozycji dotyczących polskich regulacji prawnych w omawianym zakresie.

**2.** Pierwsze unormowania prawne z zakresu agroturystyki zostały wydane we Włoszech na poziomie regionalnym już w latach siedemdziesiątych[8]. W 1985 r. weszła w życie wspomniana już ustawa nr 730/85, która w szczegółowy sposób określiła ramy działalności agroturystycznej[9]. Najważniejszym jej postanowieniem w omawianym tu zakresie było uznanie świadczenia usług przyjmowania osób i podawania posiłków przez przedsiębiorców rolnych w ich gospodarstwach za powiązaną działalność rolniczą[10].

---

[6] R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorstwa rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria", tom III, Białystok 2002, s. 91; idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja", tom II, Piła 2003, red. R. Budzinowski, s. 167 i n.; A. Szymecka, op. cit., s.225 i n.

[7] Zob. zwłaszcza: L. Costato, *Finalità*, w: *Legge 20 febbraio 2006, n. 96, Disciplina dell'agriturismo*, „Rivista di Diritto Agrario", 2006, z. 4, s. 399-407; C. A. Graziani, F. Albisinni, *Definizione di attività agrituristiche*, w: ibidem, s. 407-472; L. Paoloni, *Criteri e limiti dell'attività agrituristica*, w: ibidem, s. 487-499; F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Roma 2004; L. Francario, L. Paoloni, *L'impresa agrituristica*, Napoli 1989; F. Albisinni, *Giudici e agriturismo*, Napoli 1993; F. Albisinni, C. A. Graziani, P. Urbani, op. cit., s. 741 i n.

[8] Zob. np. ustawy: prowincji Trento nr 11 z 20 marca 1973 r., prowincji Bolzano nr 42 z 10 września 1973 r., regionu Veneto nr 21 z 31 stycznia 1975 r.

[9] Należy dodać, że ustawodawca krajowy stworzył jedynie (choć w szczegółowy sposób) ramy działalności agroturystycznej, bowiem – według przepisów art. 117 Konstytucji Włoch – władzy państwowej w dziedzinie rolnictwa przysługują kompetencje w zakresie ustalania ogólnych zasad i celów, a szczegółowe rozwiązania należą do kompetencji regionów.

[10] Szerzej na temat ustawy zob. F. Albisinni, C. A. Graziani, P. Urbani, op. cit., s. 741 i n.

Aktualnie obowiązująca ustawa nr 96 o agroturystyce z 2006 r.[11] szeroko odwołuje się do poprzedniej regulacji, a także wprowadza istotne zmiany, uwzględniające postanowienia dekretu orientacyjnego i porządkuje te przepisy, które w ciągu 20 lat stosowania ujawniły ograniczenia lub wątpliwości interpretacyjne[12]. Nowy akt prawny potwierdził konieczność występowania „parametru powiązania" między działalnością rolniczą a działalnością, której charakter nie przystaje do tradycyjnego modelu rolnictwa. Ustawodawca nie powołał do życia osobnej kategorii przedsiębiorstwa agroturystycznego, a zatem nie uznał agroturystyki za działalność rolniczą *ex se*, lecz uzależnił przyznanie jej statusu rolnego od spełnienia warunku powiązania z podstawową działalnością rolniczą[13].

Analiza ustawowej definicji agroturystyki wymaga zapoznania się z pojęciem działalności powiązanych, określonym w kodeksie cywilnym. Według ust. 3 art. 2135 wł. k.c., „za działalności powiązane, wykonywane przez tego samego przedsiębiorcę, rozumie się, w każdym razie, działalności polegające na obrabianiu, przetwarzaniu, komercjalizacji i podnoszeniu wartości, odnoszone do produktów, otrzymanych w większości z uprawy gruntu, lasu oraz hodowli zwierząt. Pojęcie to obejmuje także działalność ukierunkowaną na dostarczanie dóbr lub świadczenie usług, przy wykorzystaniu w większości urządzeń lub zasobów gospodarstwa, które są normalnie stosowane do wykonywania działalności rolniczej, a także działalności polegające na podnoszeniu wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego oraz leśnego albo też na przyjmowaniu osób i gościnności". Kodeks cywilny w ramach działalności powiązanych wymienia podstawowe dla agroturystyki działalności: przyjmowanie osób i gościnność. Szczegółowe regulacje w zakresie agroturystyki ustanawia ustawa szczególna.

Na podstawie art. 2 pkt 1 obowiązującej ustawy nr 96/2006, za działalność agroturystyczną uważa się „przyjmowanie osób i gościnność, wykonywane przez przedsiębiorców rolnych, o których mowa w art. 2135 wł. k.c., przy wykorzystaniu własnego gospodarstwa w powiązaniu z tra-

---

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

[12] F. Albisinni, *Definizione di attività...*, s. 447.

[13] Według niektórych autorów, w obecnej rzeczywistości prawnej, zmienionej zasadniczo dekretem nr 228/2001, charakteryzującej się wielością modeli przedsiębiorstwa rolnego, działalność agroturystyczna mogłaby być uregulowana jako działalność rolnicza *ex se*, albowiem „jest w stanie dowartościowywać zasoby rolnicze i obszary wiejskie i jest ukierunkowana na racjonalne wykorzystanie ziemi". Tak F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale...*, s. 81.

dycyjnymi działalnościami rolniczymi", a więc z uprawą gruntu, gospodarką leśną i hodowlą zwierząt. Pomimo że przyjmowanie osób i gościnność w istocie nie są działalnościami rolnymi, lecz handlowymi, mogą być włączone w ogólne ramy przedsiębiorczości rolnej, jeżeli spełniają wymienione w art. 2 ustawy trzy podstawowe kryteria: po pierwsze – są powiązane z działalnością typowo rolniczą, po drugie – wykonuje je ten sam przedsiębiorca rolny, prowadzący tradycyjną działalność rolniczą, a po trzecie – w celu ich realizacji wykorzystuje on własne gospodarstwo rolne.

Ustawodawca wyraźnie określił w tym punkcie konieczność wystąpienia dwóch „wspólnych mianowników": podmiotowego i przedmiotowego[14]. Są one niezbędnymi elementami kreującymi powiązanie, nie tylko dla agroturystyki, ale dla wszystkich działalności powiązanych. Warunek jedności podmiotu jest spełniony wtedy, kiedy ten sam przedsiębiorca rolny wykonuje działalność podstawową i powiązaną. Przedmiotowy „mianownik" oznacza, że działalność powiązana musi być wykonywana w ramach organizacji stworzonej do prowadzenia podstawowej działalności rolniczej, przy wykorzystaniu zasobów i wyposażenia tej organizacji. Należy dodać, że działalność powiązana nie jest równorzędna z działalnością rolniczą, ale jest względem niej działalnością dodatkową, uboczną i uzupełniającą. Działalność o takim charakterze wiąże się funkcjonalnie z podstawową działalnością rolniczą, służy jej rozwojowi i realizacji ustalonego dla niej celu oraz uzupełnia dochody uzyskiwane z podstawowej działalności rolniczej[15].

**3.** Oprócz warunku podmiotowego i przedmiotowego, kodeks cywilny w art. 2135 ust. 3 ustanawia dodatkowe kryterium: parametr przewagi. Oznacza on, że przyjmowanie osób i gościnność kwalifikują się jako działalności powiązane pod warunkiem, że są wykonywane z przeważającym wykorzystaniem wyposażenia lub zasobów gospodarstwa, normalnie stosowanych w działalności rolniczej[16]. Jednak zdaniem

---

[14] Na temat pojęcia działalności powiązanych zob. A. Germanò, *L'impresa agricola*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente" 2001, nr 9/10, s. 504 i n.; R. Budzinowski, *Nowa definicja*..., s. 97 i n.

[15] A. Germanò, op. cit., s. 514 (i powołana przez autora E. Rook Basile, *Impresa agricola e concorrenza, Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda*, Milano 1988, s. 52) oraz R. Budzinowski, *Nowa definicja*..., s. 98.

[16] Należy wyjaśnić, że kryteria przewagi i kryterium normalności dotyczą odgraniczenia prowadzenia gospodarstwa rolnego od czynności o charakterze handlowym. Na ten temat zob. A. Lichorowicz, *Przedsiębiorstwo handlowe a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie*

C. A. Graziani[17], pominięcie przez ustawę parametru przewagi w odniesieniu do wykorzystania gospodarstwa należy interpretować jako wykluczenie możliwości przyjmowania gości poza obszarem własnego gospodarstwa rolnego, nawet w ograniczonym wymiarze. Poprzednia ustawa w art. 3 wyraźnie zezwalała na przyjmowanie osób i gościnność poza obszarem gospodarstwa, w którym nie było budynków. Nowa regulacja jest bardziej restrykcyjna, zapewne w celu uniknięcia nadużyć, które miały miejsce w przeszłości.

W literaturze uważa się, że przyjmowanie osób i gościnność, wykonywane w sposób uboczny i drugorzędny przez przedsiębiorcę rolnego poza obszarem własnego gospodarstwa, nie mogą być kwalifikowane jako działalność agroturystyczna, ale jako działalność powiązana[18]. Należy także wnioskować, że oferowanie turystom noclegów przez przedsiębiorcę rolnego, bez wykorzystania w przeważającej mierze dóbr własnego gospodarstwa, nie tylko nie kwalifikuje się jako agroturystyka, ale w ogóle nie spełnia kryterium powiązania wynikającego z art. 2135 wł. k.c., a więc jest *de facto* działalnością handlową. Na podstawie powyższej analizy można sformułować ogólną tezę, iż działalność agroturystyczna będzie miała miejsce wówczas, gdy przyjmowanie osób i gościnność będą świadczone przy wyłącznym użyciu wyposażenia i zasobów gospodarstwa rolnego normalnie stosowanych w prowadzeniu działalności ściśle rolniczej[19]. Warto dodać, że w doktrynie przyjmuje się, że do tych zasobów zaliczają się grunty rolne, a zatem działalność prowadzona w gospodarstwie nieposiadającym ziemi nie może być zakwalifikowana jako agroturystyka[20].

**4**. Przedstawione kryteria powiązania (podmiotowe i przedmiotowe) oraz kryterium wykorzystania gospodarstwa rolnego nie są jedynymi, jakie ustawodawca określił w odniesieniu do działalności agroturystycznej, mając na celu zakwalifikowanie jej jako powiązanej działalności rolniczej. Z uwagi na fakt, że zakres działalności agroturystycznej nie ogranicza się jedynie do przyjmowania osób i gościnności, w dalszej części pracy zaprezentowane zostaną inne jej formy i ustalone w stosunku do nich kryteria.

---

*cywilnym*, w: *Prace z wynalazczości i ochrony własności intelektualnej*, *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Szwaji*, Kraków 2004, s. 243 i n.

[17] C. A. Graziani, *Definizione di attività agrituristiche*..., s. 411 i n.

[18] Ibidem, s. 411.

[19] Ibidem, s. 412.

[20] Ibidem, s. 412.

Ustawa nr 96/2006 w art. 2 pkt 3 do działalności agroturystycznej zalicza podawanie posiłków i napojów, degustację produktów wytworzonych w danym gospodarstwie oraz organizowanie, także poza terenem gospodarstwa rolnego, działalności rekreacyjnej, kulturalnej i dydaktycznej oraz wycieczek, imprez sportowych i turystyki konnej, o ile ich celem jest waloryzacja terytorium i dziedzictwa wiejskiego. W tym wypadku ustawodawca zastosował odstąpienie od zasady „jedności gospodarstwa", co jest *novum* w porównaniu z ustawą z 1985 r., która w art. 2c przewidywała organizowanie „działalności rekreacyjnych i kulturalnych w granicach gospodarstwa rolnego". Wyjątek ten uzasadniają oczywiste względy, bowiem na realizację takich form aktywności obszar gospodarstwa może okazać się za mały. Ustawa zastrzega dla wymienionych działalności inne kryteria powiązania. Zgodnie z art. 4 pkt 5, mogą one samodzielnie stanowić działalność agroturystyczną (niezależnie od prowadzenia gościnności i podawania posiłków) tylko wtedy, gdy wykazują powiązanie z działalnością rolniczą z natury i zasobami gospodarstwa rolnego, a także z innymi funkcjami ukierunkowanymi na poznanie dziedzictwa historyczno-przyrodniczego i kulturowego terytorium. Działania, które nie spełniają takiego powiązania, mogą być świadczone jedynie jako usługi uzupełniające i pomocnicze, zarezerwowane dla gości zakwaterowanych w gospodarstwie[21].

Dla porównania warto nadmienić, że według polskich przepisów wszystkie usługi świadczone przez rolnika, w tym działania rekreacyjne i kulturalne, mogą odbywać się wyłącznie w gospodarstwie rolnym i muszą być związane z pobytem turystów[22]. Należy wnioskować, że podkreślenie konieczności wystąpienia powiązania miało w ustawodawstwie włoskim i polskim podobny cel, tj. niedopuszczenia do rozwinięcia działalności o takich rozmiarach lub charakterze, które powodowałyby nieuczciwą konkurencję dla usług świadczonych przez inne podmioty na obszarach wiejskich[23].

Powracając do podstawowych form działalności agroturystycznej, tj. przyjmowania osób i gościnności, należy dodać, że te dwa pojęcia nie są

---

[21] L. Paoloni, *Criteri e limiti..*, s. 496. Według przykładu autorki, korzystanie z basenu przez gości będzie kwalifikowane jako działalność uzupełniająca w stosunku do działalności agroturystycznej, natomiast udostępnianie basenu osobom trzecim kwalifikuje się już jako działalność handlowa.

[22] Zob. art. 3 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

[23] Taką tezę w odniesieniu do przepisów włoskich wysuwa L. Paoloni, *Criteri e limiti...*, s. 497.

jednoznaczne i stanowią odrębne byty prawne, co oznacza, że wystąpienie tylko jednego z nich, przy spełnieniu kryteriów powiązania, wystarcza, aby można mówić o działalności agroturystycznej. Przyjmowanie osób jest bardziej ogólnym określeniem niż gościnność i oznacza przyjmowanie osób trzecich i oferowanie im różnorodnych usług przez przedsiębiorcę rolnego we własnym gospodarstwie. Taką działalność można zakwalifikować jako działalność agroturystyczną, jeżeli przyczynia się do realizacji celów wymienionych w art. 1[24]. Z uwagi na wielość celów oraz ich ogólnikowy charakter, jako agroturystyczne działalności mogą zostać zakwalifikowane różnorodne usługi, np. prowadzenie ogrodu botanicznego, warsztatu rzemieślniczego, mini zoo lub gospodarstwa dydaktycznego oraz zabiegów mających na celu poprawę zdrowia i urody[25]. Nasuwa się wniosek, że cele, jakie ustawa przypisuje agroturystyce, przy spełnieniu kryterium powiązania, pozwalają na szeroki wachlarz działalności agroturystycznej.

**5.** Opisywany wcześniej parametr przewagi dotyczący wykorzystania gospodarstwa rolnego, został zastosowany przez ustawodawcę również w odniesieniu do działalności rolniczej, która – zgodnie z art. 4 pkt 2 – ustawy musi być „przeważająca"[26]. Przewaga podstawowej działalności rolniczej powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w czasie poświęcanym na jej prowadzenie. Zgodnie z art. 4 pkt 2, „aby organizacja działalności agroturystycznej nie nabrała takich rozmiarów, które spowodowałyby utratę powiązania z działalnością rolniczą, należy zastosować szczególne odniesienie do czasu pracy, potrzebnego do prowadzenia poszczególnych działalności". Jak zauważa L. Paoloni, to kryterium jest pewnego rodzaju *fictio iuris* z powodu trudności, na jakie podmioty trzecie natrafiłyby przy

---

[24] Art. 1 wymienia 8 celów, jakie ma realizować turystyka wiejska: „a) chronić, kwalifikować i dowartościowywać specyficzne zasoby każdego terytorium; b) wspierać zachowanie aktywności człowieka na obszarach wiejskich; c) wspierać wielofunkcyjność w rolnictwie i różnicowanie dochodów rolniczych; d) wspierać inicjatywy dotyczące ochrony ziemi, terytorium i środowiska, przejawiane przez przedsiębiorców rolnych poprzez wzrost dochodów gospodarstwa i poprawę jakości życia; e) odzyskać dziedzictwo wiejskich zabudowań w ramach ochrony krajobrazu; f) wspierać produkcje typowe (tradycyjne i regionalne), produkcje wysokiej jakości i powiązane z tradycją gastronomiczną; g) promować lokalną kulturę i edukację w zakresie żywienia; h ) wspierać rozwój rolnictwa i leśnictwa;

[25] L. Paoloni, *Criteri e limiti...*, s. 435

[26] Słowo „przeważająca" wyraża aspekt ilościowy. Zastąpiło ono określenie „główna", z ustawy nr 730/85, które akcentowało stosunek jakościowy.

weryfikacji spełnienia takiego kryterium[27]. Poza podstawowym parametrem czasu, wyznaczonym przez ustawodawcę, szczegółowe ustalenie specyficznych kryteriów przewagi należy do kompetencji regionów[28]. Przeniesienie akcentu jakościowego na ilościowy w nowej ustawie, z odniesieniem do czasu pracy, spowodowało istotne zmiany w wymiarze praktycznym, które determinują sposób prowadzenia działalności agroturystycznej[29].

Kryterium przewagi ustawodawca odniósł także do posiłków i napojów podawanych gościom, które – zgodnie z dyspozycją art. 3 pkt 3b – w przeważającej części powinny składać się z własnych produktów. Chodzi tu o potrawy i napoje przygotowane lub przetworzone we własnym lub w innym gospodarstwie rolnym z surowców pochodzących z własnego gospodarstwa (art. 2 pkt 4). Podawanie posiłków i napojów, składających się w większości z produktów pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego, jest nietypową działalnością powiązaną. Nie została ona bowiem wymieniona w art. 2135 wł. k.c., ale z uwagi na fakt, że spełnia kryteria określone w akapicie 1, poprzez analogię jest kwalifikowana jako działalność powiązana[30]. Do takich nietypowych działalności powiązanych należą te działalności, które spełniają kryteria podmiotowe i przedmiotowe powiązania z działalnością rolniczą z natury[31].

Obowiązek serwowania własnych produktów, jako warunek powiązania z działalnością rolniczą, znajduje uzasadnienie ze względów praktycznych. Stwarza bowiem nowe możliwości zbytu i poprawy rentowności produktów, które nie są w stanie konkurować na rynku *commodities*, a ponadto zachęca do powracania do produkcji rolnej, coraz częściej porzucanej z powodu jej nieopłacalności.

---

[27] L. Paoloni, *Criteri e limiti*..., s. 491.

[28] Regiony mogą określić inne parametry, np. wysokość przychodów.

[29] Dla zobrazowania różnic obu określeń można podać następujące przykłady: na podstawie ustawy z 1985 r., stosującej parametr jakościowy, udostępnienie pola golfowego, na które przeznaczono przeważającą ilość gruntów należących do gospodarstwa, nie mogłoby być zakwalifikowane jako działalność agroturystyczna, nawet jeżeli faktyczny czas poświęcany tej działalności byłby krótszy od czasu przeznaczanego na działalność ściśle rolniczą. Z kolei, do agroturystyki mogłyby być zaliczone usługi gastronomiczne, nawet gdyby pochłaniały większość czasu pracy przedsiębiorcy rolnego.

[30] Por. C. A. Graziani, *Definizione di attività*..., s. 414.

[31] Na temat rozróżnienia działalności powiązanych typowych i nietypowych zob. np. M. Goldoni, *Esercizio normale dell'agricoltura e agrarietà dell'impresa*, „Rivista di Diritto Agrario" 1995, z. 2, s. 313.

Ustawa reguluje także kryteria, jakie mają spełnić produkty mniejszościowe, wchodzące w skład posiłków. Zgodnie z art. 4 pkt 4d, „muszą one pochodzić od lokalnych wytwórców żywności i odnosić się do regionalnej produkcji rolnej". O tym, jak istotne znaczenie w działalności agroturystycznej ma podawanie własnych produktów, świadczy przepis, który szczegółowo reguluje sposób postępowania w sytuacji, gdy obiektywne spełnienie warunku z pkt 4d jest niemożliwe. Wówczas, jak stanowi pkt 4e, ustala się ograniczoną ilość produktów o innym pochodzeniu, które są w stanie zagwarantować wysoką jakość i tradycyjny charakter podawanych posiłków.

Odejście od obowiązku serwowania w większości własnych produktów możliwe jest tylko w ograniczonych przypadkach, wymienionych w punkcie 4f: klęsk żywiołowych, epidemii chorób roślin lub zwierząt potwierdzonych przez władze regionu. Brak możliwości podawania własnych produktów z powodu wyżej wymienionych okoliczności musi zostać zgłoszony do urzędu gminy, która czasowo upoważnia do prowadzenia dalszej działalności agroturystycznej.

Kolejnym obowiązkiem jest podawanie posiłków ze szczególnym uwzględnieniem produktów typowych i posiadających oznaczenia DOP, IGP, STG, DOC, DOCG[32], a także wpisanych na krajową listę tradycyjnych produktów żywnościowych. Niespełnienie tego obowiązku przez przedsiębiorcę rolnego skutkuje tym, że wykonywanie przez niego zadań gastronomicznych nie może być zakwalifikowane jako działalność agroturystyczna[33]. Opisane kryteria, ograniczające niezależność przedsiębiorstw rolnych w sposobie prowadzenia agroturystyki, mają swoją pozytywną stronę. Po pierwsze, stwarzają okazję do promocji produktów DOP, IGP, STG, DOC, DOCG, a po drugie powodują, że oferta skierowana do turysty-klienta jest bardziej kompletna, a przez to może lepiej spełnić jego oczekiwania, szczególnie w zakresie poznania miejscowych tradycji kulinarnych.

Z przeprowadzonej analizy parametrów ilościowych wynika, że działalność agroturystyczna nie może przeważać nad aktywnością rolniczą, co oznacza, że czas poświęcany na działalność agroturystyczną, nie może być dłuższy od czasu koniecznego do wykonywania tradycyjnych prac rolnych.

---

[32] Są to skróty oznaczeń: Chroniona Nazwa Pochodzenia, Chronione Oznaczenia Geograficzne, Gwarantowana Specjalność Tradycyjna oraz (w odniesieniu do win) Kontrolowana Nazwa Pochodzenia oraz Kontrolowana i Gwarantowana Nazwa Pochodzenia.

[33] C. A. Graziani, *Definizione di attività...*, s. 424.

Po drugie, udział własnych produktów w posiłkach podawanych gościom musi być przeważający. Ustawodawca wprowadził powyższe wymogi, które – zgodnie z jego kompetencjami – mają charakter ogólny, pozostawiając w gestii regionów szczegółowe sformułowanie kryteriów odpowiednich dla specyfiki danych regionów. Dlatego działalność agroturystyczna, aby kwalifikować się jako powiązana, musi spełniać także kryteria i ograniczenia określone w przepisach regionu, w którym jest wykonywana. Jednak nie wszystkie kryteria zostały sformułowane w duchu poszanowania art. 117 Konstytucji Włoch. Poważne zastrzeżenia w tym względzie[34] budzi restrykcyjny warunek, który w istotny sposób ogranicza rozmiary działalności agroturystycznej, wynikający z art. 4 pkt 3. Stanowi on, że podstawowa działalność rolnicza uznawana jest za przeważającą, jeżeli usługi przyjmowania osób i podawania posiłków są świadczone najwyżej dla 10 osób.

**6**. W tym miejscu warto spojrzeć na omawianą tematykę z nieco szerszej perspektywy i zastanowić się, czy ustawodawca włoski w formułowaniu definicji działalności agroturystycznej uwzględnił definicję działalności rolniczej wprowadzonej w art. 2 przez rozporządzenie nr 1782/2003[35]. W kontekście art. 2 nasuwa się bowiem pytanie, czy rolnik, który ogranicza swoją aktywność rolniczą do „utrzymywania ziemi w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska", może prowadzić działalność agroturystyczną. Według C. A. Graziani[36], podmiot, który nie produkuje lub nie przeznacza dóbr lub usług na rynek, lecz ogranicza się jedynie do utrzymywania ziemi w dobrym stanie, nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 2082 wł. k.c.[37] Ale właśnie poprzez wykonywanie działalności agroturystycznej, która jest ukierunkowana na rynek, rolnik spełniłby kryteria przewidziane dla przedsiębiorcy w art. 2082 wł. k.c. i mógłby stać się przedsiębiorcą rolnym[38]. W tym wypadku prowadzona przez niego działalność agroturystyczna nie mogłaby obejmować podawania posiłków i napojów, ponieważ rolnik, który niczego nie wytwarza, nie byłby w stanie zreali-

---

[34] Zob. L. Paoloni, *Criteri e limiti*..., s. 492.

[35] Rozporządzenie Rady WE nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., Dz. Urz. WE L 270 z 21 października 2003 r.

[36] C. A. Graziani, *Definizione di attività*..., s. 419 i n.

[37] Według art. 2082 wł. k.c., przedsiębiorcą jest ten, kto zawodowo prowadzi zorganizowaną działalność gospodarczą w celu produkcji lub wymiany dóbr lub usług.

[38] Przedsiębiorca rolny prowadzi szczególną działalność gospodarczą, tj. działalność rolniczą, polegającą na produkcji dóbr użytkowych z przeznaczeniem na rynek.

zować wymogu z art. 4 pkt 4, tj. korzystać w przeważającej mierze z własnych produktów.

W przypadku rolnika, który nie produkuje, a zajmuje się jedynie utrzymywaniem ziemi w dobrym stanie, pojawia się problem niespełnienia kryterium przewagi ilościowej tego rodzaju działalności rolniczej, która z racji swej natury nie pochłania wiele pracy i czasu, lecz także nie przynosi dochodów. Regiony muszą ustalić odpowiednie kryteria ilościowe również i dla takich funkcji rolniczych (mogłyby zastosować bardziej wyrafinowane kryteria, np. przeliczenie wartości usług rolnośrodowiskowych). Nasuwa się wniosek, że kryterium powiązania działalności agroturystycznej z tradycyjną pracą rolniczą utrudnia zastosowanie przepisów europejskich i w przyszłości może wymagać interwencji ustawodawcy, reforma wspólnej polityki rolnej z 2003 r. bowiem poszerzyła pojęcie działalności rolniczej o inne niż jej tradycyjne formy.

Podejmując zagadnienie ujęcia przez włoskiego ustawodawcę aspektu podmiotowego prowadzenia działalności agroturystycznej, należy stwierdzić, że według nowej ustawy nr 96/2006 rolnik nie musi osobiście i wyłącznie prowadzić agroturystyki. Art. 2 pkt 2 rozszerza ten zakres podmiotowy i dodaje, że „działalność agroturystyczną mogą wykonywać przedsiębiorcy rolni także w charakterze zorganizowanym jako spółka osobowa lub kapitałowa, jak również członkowie rodziny przedsiębiorcy rolnego, w rozumieniu art. 230 bis wł. k.c., oraz pracownicy jego przedsiębiorstwa rolnego". Formułując taki zapis, ustawodawca ściślej powiązał działalność agroturystyczną z przedsiębiorstwem rolnym niż z przedsiębiorcą. Jednak prawowitym właścicielem *(il titolare*), prowadzącym działalność agroturystyczną, pozostaje przedsiębiorca rolny, a członkowie jego rodziny mogą występować jedynie w roli pracowników[39]. Regulacje w prawie polskim nie sięgają po tak rozbudowane formy, niemniej jednak ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r. wprowadziła pozytywną zmianę, dzięki której rolnik nie musi osobiście świadczyć usług agroturystycznych. Art. 3 ustawy nie nakazuje wykonywania działalności osobiście, a zatem dopuszcza korzystanie z pomocy osób trzecich.

Na zakończenie analizy kryteriów powiązania należy dodać, że ustawodawca włoski w art. 2 pkt 5 ustawy 96/2006 *expressis verbis* stanowi, że dochód uzyskiwany z działalności agroturystycznej jest dochodem rolniczym. Taki zapis wykluczył możliwość dowolnego i różnego kwali-

[39] F. Albisinni, *Definizione di attività*..., s. 460.

fikowania działalności przyjmowania osób i gościnności w gospodarstwie rolnym w ramach innych regulacji prawnych.

Ustawodawstwo włoskie, jako jedno z pierwszych w Europie, unormowało agroturystykę w formie przyjmowania osób i gościnności w gospodarstwie rolnym, dowartościowując w ten sposób zasoby związane z rolnictwem. W innych krajach ten szczególny rodzaj gościnności jest często ujmowany w ramach bardziej ogólnego sektora „turystyki wiejskiej", do którego należą małe wiejskie hotele, pensjonaty, prywatne domy i kwatery[40]. Ustawodawca włoski, wiążąc agroturystykę z gospodarstwem i przedsiębiorcą rolnym, realizuje wytyczne UE w kwestii wsparcia rozwoju obszarów wiejskich poprzez zachęcanie rolników do pozostania na obszarach wiejskich, wskazując możliwości różnicowania działalności i tworzenia dodatkowych źródeł dochodów[41]. Agroturystyka bowiem jest czynnikiem aktywizacji ekonomicznej i społecznej regionu. Powoduje wzrost zatrudnienia i przejęcie nadwyżek siły roboczej w rolnictwie oraz wzrost dochodów rolników świadczących usługi turystyczne w gospodarstwach rolnych[42]. Ponadto sprzyja też zachowaniu i promocji lokalnych tradycji i krajobrazów.

7. Przeprowadzone rozważania skłaniają do sformułowania kilku uwag prawnoporównaczych, dotyczących pojęcia działalności agroturystycznej w prawie polskim i włoskim. Nasze ustawodawstwo nie poświęca tej problematyce należytej uwagi, o czym świadczy nie tylko brak aktu prawnego regulującego w sposób kompleksowy agroturystykę, ale przede wszystkim nieuregulowanie definicji działalności agroturystycznej. Istnieją jedynie określenia wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawianie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług[43]. Aktualne przepisy nakładają wprawdzie obowiązek powiązania wyżej wymienionych działalności z gospodarstwem rol-

---

[40] G. lo Surdo, *Turismo rurale e agriturismo: necessità di una politica coerente*, „Agrituristi" 2001, nr 2, s. 18.

[41] W kwestii wytycznych UE zob. rozporządzenie Rady nr 1257/99/WE z 17 maja 1999 r. dotyczące wsparcia rozwoju wsi przez Europejski. Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), Dz. Urz. WE L 161 z 26 czerwca 1999 r. oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 277 21 października 2005 r.

[42] Szerzej na temat ekonomicznej funkcji agroturystyki zob. np. K. Ostaszewski, *Gospodarstwo jako czynnik aktywizacji gospodarki regionalnej*, w: *Wspólna polityka rolna – szansą polskiego rolnictwa*, red. J. M. Izdebski, M. Szewczak, Lublin 2006, s. 121 i n.

[43] Zob. art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r.

nym, ale nie przewidują ich powiązania z tradycyjną działalnością rolniczą. W praktyce ma to ten skutek, że agroturystyka jest prowadzona w domach o charakterze podmiejskim lub w gospodarstwach rolnych, które ograniczyły lub w ogóle zaniechały działalności produkcyjnej. Działalność prowadzona w takiej formie ma bardziej charakter turystyki wiejskiej i mija się z założeniami agroturystyki, która powinna wiązać się z tradycyjnym modelem gospodarstwa rodzinnego[44]. Brak powiązania z działalnością rolniczą wynika z faktu, że w polskim porządku prawnym brakuje definicji zarówno działalności rolniczej, jak i działalności powiązanych. Ze względu na niekompletność przepisów przyjmuje się *implicite*, że agroturystyka powinna być związana z czynnym gospodarstwem rolnym.

Uzasadnione byłoby wprowadzenie do naszego ustawodawstwa w sposób systemowy i spójny (co wielokrotnie postulowano w literaturze[45]) pojęcia działalności rolniczej, obejmującej nie tylko tradycyjne działalności produkcyjne, ale także działalności z nimi powiązane, wśród których znalazłaby się agroturystyka.

Kolejną ważną kwestią jest ustalenie jasnych kryteriów powiązania agroturystyki z działalnością rolniczą. Na podstawie analizy włoskich rozwiązań można wnioskować, że precyzyjne kryteria ustalające ramy prowadzenia działalności pozarolniczej, umożliwiają rolnikowi zachowanie uprzywilejowanego statusu, zachęcają do kontynuowania produkcji rolnej i zarazem przeciwdziałają nieuczciwej konkurencji na terenach wiejskich. Zintegrowanie turystyki wiejskiej z rolnictwem rozwiąże dwie główne kwestie stanowiące o jej rozwoju: finansowania niezbędnych na jej funkcjonowanie nakładów inwestycyjnych ze środków przeznaczonych na restrukturyzację i modernizację rolnictwa oraz wyłączenia jej spod pozarolniczego opodatkowania[46]. Wprowadzenie w polskich przepisach kryterium powiązania, zobowiązującego do podawania produktów pochodzących z własnego gospodarstwa oraz produktów regionalnych, mogłoby korzystnie wpłynąć na rentowność produkcji, a także na szerzenie wiedzy o lokalnych tradycjach gastronomicznych i rzemiośle rolnym. Ponadto turystyka wiejska związana z rolnictwem pozytywnie wpływa na zmianę społeczno-ekonomicznej struktury wsi i dlatego też w tym rozwiązaniu należy dostrzec przyszłość polskiego rolnictwa.

---

[44] Postulat powiązania agroturystyki z gospodarstwem rodzinnym zgłasza J. Raciborski, *Uregulowania prawne...*, s. 98.

[45] Zob. R. Budzinowski, *Nowa definicja...*, s. 101; idem, *Prawne pojęcie działalności...*, s. 167 i n.

[46] M. Błażejczyk, op. cit., s. 84.

## FARM TOURISM AS A FORM OF AGRICULTURAL ACTIVITY IN ITALIAN LAW

Summary

Polish legislation lacks one broad and comprehensive definition of agricultural activity. Legal regulations concerning farm tourism in Poland are dispersed in different legislation acts. Therefore it is worthwhile taking a closer view on the notion of farm tourism as an agricultural activity, or activity related to agriculture as defined in Italian law.

The main deliberations are focused on the analysis of the criteria that connect farm tourism with agricultural activity as set out in Act 96/2006 on farm tourism. Those criteria are variable, detailed and they precisely determine the boundaries within which farm tourism may be conducted.

In the concluding remarks, *de lege ferenda* on the notion of farm tourism in Polish law have been presented. The author points to the necessity (formulated already in the literature) of inserting into Polish legislation of the notion of agricultural activity. This should be performed in a systematic and coherent way, and the notion should include non only the traditional production activities but various related activities, such as farm tourism, as well. Doing it, however, shall require determination of clear criteria what related activities are, as only their fulfillment would allow to qualify farm tourism as an agricultural activity.

## AGRITURISMO COME SPECIE DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

Riassunto

Nella legislazione polacca manca un'ampia definizione dell'attività agricola, e la regolamentazione dell'agriturismo è dispersa in molti atti normativi. Perciò è utile avvicinare al lettore polacco la nozione dell'attività agrituristica come specie dell'attività agricola (attività connessa) nella legge italiana.

Principali considerazioni si concentrano sull'analisi dei criteri di connessione previsti dalla legge n. 96/2006 sulla disciplina dell'agriturismo. I criteri sono variabili, dettagliati e individuano con precisione i limiti dell'esercizio dell'attività agrituristica.

Nella conclusione vengono presentati alcune riflessioni *de lege ferenda* sulla nozione dell'attività agrituristica nella legge polacca. L'Autrice indica la necessità (formulata già nella dottrina) di inserire in modo sistematizzato e coerente nella legislazione polacca la nozione dell'attività agricola, comprendente non solo le tradizionali attività produttive, ma anche le attività connesse, tra cui quella dell'agriturismo. Ciò richiede l'individuazione di chiari criteri di connessione, che permetterebbero di qualificare agriturismo come attività agricola.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

ANNA STANIEWSKA

# Z problematyki zarządzania i kontroli związanych z płatnościami jednolitymi – pierwsze doświadczenia Anglii i Niemiec

**1**. Jednym z kluczowych elementów reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) zapoczątkowanej w czerwcu 2003 r., nazywanej reformą Fischlera lub luksemburską, jest wprowadzenie mechanizmu płatności jednolitych (*Single Payment Scheme* – SPS) oraz kryteriów wzajemnej zgodności (*cross compliance)*. Mechanizm płatności jednolitych, mający zastosowanie w początkowym okresie tylko do krajów będących członkami UE w 2003 r. (UE-15), zmierza do ostatecznego zerwania zależności pomiędzy wielkością produkcji a poziomem wsparcia finansowego. Tendencję tę można już było obserwować na wcześniejszych etapach reformowania WPR, szczególnie w tzw. reformie MacSharry'ego oraz w „Agendzie 2000". Zmierzała ona do lepszego dostosowania europejskiego rolnictwa do wymogów współczesności. Czynnikiem modernizującym europejskie rolnictwo będzie zarówno możliwość swobodnego reagowania producentów rolnych na popyt na rynku, będąca efektem mechanizmu płatności jednolitych, jak i promocja rolnictwa zrównoważonego pod względem ekonomicznym i ekologicznym, szczególnie w rezultacie stosowania kryteriów wzajemnej zgodności. Nie sposób pominąć też postulowanych uproszczeń proceduralnych, służących zarówno podmiotom ubiegającym się o wsparcie, jak i krajowym instytucjom zarządzającym pomocą.

Kierunek zmian WPR wydaje się przesądzony, toteż choć Polska na razie nie bierze udziału w mechanizmie płatności jednolitych, stosując jednolitą płatność obszarową (*Single Area Payment Scheme* – SAPS), analiza problemów, z jakimi borykały się kraje, które najwcześniej wprowadzały płatności jednolite, może być istotna również z polskiego punktu

widzenia. Okoliczność ta przemawia za wyborem przedmiotu niniejszych rozważań, tym bardziej że w literaturze naukowej brak systematycznych opracowań poświęconych temu zagadnieniu. Wybór analizowanych krajów ma natomiast dwojakie uzasadnienie. Po pierwsze – w Anglii i w Niemczech wprowadzono jak dotąd najnowocześniejszy, obarczony najmniejszym ciężarem biurokratycznym, wariant SPS (system hybrydowy, dynamiczny, dążący do płatności ryczałtowej – zostanie on scharakteryzowany w dalszej części pracy). Po drugie – wprowadzono go w tych krajach już w 2005 r., dzięki czemu obecnie możliwe jest już podsumowanie doświadczeń z pierwszego roku wdrażania systemu.

Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy Polska może, a jeśli tak, to w jaki sposób, skorzystać z doświadczeń wymienionych krajów w procesie praktycznego testowania polskiego zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZIK), a także – w przyszłości – w procesie przechodzenia na system jednolitych płatności regionalnych.

Osiągnięcie tego celu wymaga przedstawienia problemów, z jakimi borykały się Anglia i Niemcy, ujętych w dostępnej literaturze przedmiotu, w szczególności w raportach pokontrolnych realizowanych przez właściwe instytucje. Następnie konieczne jest przemyślenie, które zagadnienia mogą mieć praktyczne znaczenie dla polskiego rolnictwa, przy uwzględnieniu stanu prawnego i rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Ważna wydaje się również refleksja nad stosowanymi metodami kontroli.

Najważniejszym z dokumentów, które zostaną poddane przeglądowi w niniejszej pracy, jest raport brytyjskiego National Audit Office, urzędu będącego odpowiednikiem polskiej Najwyższej Izby Kontroli, zatytułowany *Opóźnienia w administrowaniu mechanizmem płatności jednolitych w 2005 r. w Anglii*[1]. Jest to raport typu „Value for Money", a więc ocena, czy analizowana organizacja uzyskała maksymalne korzyści przy wykorzystaniu danych środków (finansowych, kadrowych, prawnych itp.).

Ponadto, pomocniczo, szczególnie ze względu na metodę kontroli i zarządzania z wykorzystaniem narzędzia, jakim jest tzw. *benchmarking*, przeanalizowany zostanie raport techniczny pt. *Wprowadzenie jednolitych płatności na gospodarstwo w Niemczech*[2], sporządzony przez organizację RAND Europe na zlecenie National Audit Office, zawierający analizę

[1] National Audit Office, Departament for Environment, Food and Rural Affairs, and Rural Payment Agency, *The Delays in Administering the 2005 Single Payment Scheme in England*, Report by the Comptroller and the Auditor General, London 2006 (dalej: Raport NAO).

[2] Ch. van Stolk, J. Tiessen, K. von Schoeler, K. Wegrich, *German Introduction of Single Farm Payments*, Technical Report.

porównawczą z realiami Niemiec, będących w analogicznej sytuacji jak Anglia, jeśli chodzi o moment i wariant wprowadzonego systemu płatności jednolitej.

**2**. W systemach wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, do których należy również mechanizm płatności jednolitych, nie można analizować kontroli w oderwaniu od zarządzania pomocą. Wszystkie rozporządzenia wspólnotowe dotyczące tego zagadnienia wskazują nie tylko na nierozerwalność tych dwóch elementów – zarządzania (według nazewnictwa niektórych aktów prawnych: „administracji") i kontroli – lecz także na wymóg generowania przez nie odpowiednich wzajemnych sprzężeń zwrotnych[3]. ZSZIK dotyczy elementów związanych z zarządzaniem i kontrolą pozostających w gestii państw członkowskich, choć niewątpliwie również Wspólnota odgrywa tu rolę zarówno zarządczą (głównie poprzez kształtowanie i egzekwowanie przepisów prawa), jak i kontrolną (działania Komisji, Trybunału Obrachunkowego, Trybunału Sprawiedliwości, OLAF).

Do wspomnianych rozporządzeń dotyczących zagadnień zarządzania i kontroli należą przede wszystkim rozporządzenie Rady nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001[4] oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników[5]. Pierwszy z wymienionych aktów ustanawia w części ogólnej (art. 17-27) zintegrowany system zarządzania i kontroli, który ma zastosowanie do wszystkich ustano-

---

[3] Szerzej na ten temat A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce,* „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 60-63.

[4] Dz. Urz. WE, L 270 z 21 października 2003 r. z późn. zm.

[5] Dz. Urz. WE, L 141 z 30 kwietnia 2004 r.

wionych w tym rozporządzeniu systemów wsparcia, w tym płatności jednolitych. Ustanawia również wymogi wzajemnej zgodności. Drugie rozporządzenie zawiera przepisy szczegółowe dotyczące różnych zagadnień związanych z realizacją pomocy bezpośredniej, takich jak kryteria wzajemnej zgodności oraz ZSZIK.

Podkreślić należy, że omawiany raport najwyższej brytyjskiej instytucji kontrolnej (NAO), zawierający ważne spostrzeżenia na temat zarządzania płatnościami jednolitymi w Anglii w pierwszym roku po ich wprowadzeniu, nie stanowi obowiązkowego elementu ZSZIK. Jednakże zewnętrzna kontrola NAO w odniesieniu do tego mechanizmu jest niejako ogniwem pośrednim między kontrolą realizowaną w ZSZIK a kontrolą ze strony organów i innych instytucji Wspólnoty. Dlatego wnioski pokontrolne, będące antycypacją ewentualnych zastrzeżeń organów wspólnotowych, mogą zawierać istotne informacje z punktu widzenia administrowania tym systemem.

W wyniku reformy WPR, na „stare" państwa członkowskie spadł obowiązek wprowadzenia mechanizmu płatności jednolitych. Jednak Wspólnota pozostawiła im pewną swobodę, dotyczącą wyboru wariantu tego systemu, a także daty wprowadzenia go życie. Analiza doświadczeń danego kraju wymaga więc uwzględnienia modelu, który kraj ten wprowadził.

W Anglii obowiązuje system SPS hybrydowy, dynamiczny (czyli zmienny), dążący do płatności ryczałtowej, wprowadzony w najszybszym możliwym terminie, gdyż już w 2005 r.[6]

Wyjaśnienie, na czym polega system hybrydowy (mieszany), wymaga przyjrzenia się wariantowi „czystemu", noszącemu nazwę systemu podstawowego (historycznego). Polega on na tym, że płatności jednolite obliczane są na podstawie płatności bezpośrednich poszczególnych rolników w okresie referencyjnym, przez co każdy rolnik otrzymuje indywidualnie dla siebie skalkulowaną płatność. Przeciw systemowi temu przemawia fakt, że choć nie uzależnia on wielkości dopłaty od bieżącej produkcji danego rolnika, odzwierciedla historyczne *status quo*, a tym samym nie pozostaje bez wpływu na rynek w danym regionie.

Ideą systemu ryczałtowego (regionalnego) jest wypłacanie rolnikom uśrednionych kwot pomocy obliczonych dla regionu lub całego pań-

[6] Por. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Overview of the Implementation of Direct Payments under the CAP in Member States*, Version February 2007, opublikowane na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi pod adresem http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/ms_en.pdf (odczytane 8 września 2007 r.).

stwa[7]. Model hybrydowy polega na kompromisowym połączeniu obu wariantów w ten sposób, że dla niektórych sektorów pomocy oblicza się płatności metodą historyczną, a dla pozostałych – metodą ryczałtową.

Kolejny przymiotnik definiujący wariant angielski, „dynamiczny", oznacza, że wariant mieszany będzie się zmieniać w miarę upływu czasu[8]. W przypadku Anglii zmierza on do modelu w pełni ryczałtowego, co zresztą jest jedynym możliwym kierunkiem zmiany. W 2005 r. w Anglii aż 90% każdej płatności było realizowane w oparciu o dane dotyczące wypłat uzyskanych w przeszłości, natomiast 10% – w oparciu o stawkę ryczałtową. Począwszy od 2006 r. udział ryczałtu w całości płatności wzrasta o 5-15% rocznie[9].

Ponieważ niniejsza praca podejmuje również zagadnienie wykorzystywania analizy porównawczej jako narzędzia kontroli, istotne wydaje się przedstawienie porównywanego systemu, a mianowicie, modelu płatności jednolitej wprowadzonego w Niemczech.

Władze centralne Niemiec po przeprowadzeniu konsultacji społecznych z przedstawicielami krajów związkowych i zainteresowanymi podmiotami zdecydowały o wprowadzeniu dynamicznego modelu hybrydowego płatności jednolitej, począwszy od 2005 r.[10] Płatność historyczna w latach 2005-2009 wynosić będzie 65% całej kwoty. Przewiduje się, że w latach 2009-2013 dokona się stopniowe przejście na system w pełni ryczałtowy (regionalny). Widać zatem, że wybór przedmiotu porównania padł na system o podobnych cechach charakterystycznych, zarówno pod względem rodzaju, jak i daty wprowadzenia w życie.

**3**. Objęte kontrolą instytucje – Agencja Płatności Rolnych (Rural Payment Agency – RPA) i Departament ds. Środowiska, Żywności i Spraw Wsi (Departament for Environment, Food and Rural Affairs –DEFRA) są odpowiednikami polskiej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). Na RPA spoczywa ciężar dokonywania płatności na rzecz rolników, a także zarządzania i kontroli realizowanych w ramach ZSZIK. Obowiązkiem

---

[7] Por. broszura *Single Payment Scheme – the Detail*, opublikowana w witrynie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Komisji Europejskiej, poświęconej reformie WPR http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/paymod_en.pdf (odczytana 8 września 2007 r.).

[8] Ibidem.

[9] Raport NAO, s. 10.

[10] Por. Raport RAND Europe, s. 11-13.

DEFRA jest natomiast ustalanie celów i priorytetów w polityce rolnej, a także świadczenie doradztwa w tym zakresie[11], przy czym nadrzędnym celem tej komórki rządu jest dążenie do bardziej skupionego na kliencie, konkurencyjnego i zrównoważonego rolnictwa[12]. W szczególności jest odpowiedzialna za wybór wprowadzonego modelu mechanizmu.

Centralnym problemem, z jakim borykała się RPA w 2005 r. i na początku 2006 r., była niezdolność do terminowego wywiązywania się z obowiązku wypłacania świadczeń. RPA ustaliła, że 96% należnych kwot powinno być wypłaconych do końca marca 2006 r., co pozwoliłoby wywiązać się z obowiązków wynikających z rozporządzeń wspólnotowych bez ponoszenia ryzyka płacenia kar za opóźnienia. Celu tego w 2006 r. nie zrealizowano. Do końca marca udało się wypłacić 15% należnych środków. Ponadto RPA nie zdołała uczynić zadość wymaganiu, by 96,14% środków wypłacić do końca czerwca. Wymóg ten spełniła jednak do końca lipca, a ogromna większość środków została wypłacona w przepisowym terminie. Osiągnięcia RPA wydają się zatem nie najgorsze. Pamiętać jednak należy, że celem kontroli NAO było przede wszystkim sprawdzenie, czy organizacje wprowadzające system w efektywny sposób wydatkują pieniądze publiczne, pochodzące z budżetu krajowego. Z tego względu wszelkie zaobserwowane niedociągnięcia, ich przyczyny i potencjalne skutki zostały drobiazgowo przeanalizowane, po czym opracowano wnioski i zalecenia, które powinny być w przyszłości uwzględnione w systemie zarządzania. Zidentyfikowano kilka czynników, które przyczyniły się do zaistnienia trudności.

Zarówno DEFRA, jak i RPA zbagatelizowały złożoność procesu wdrażania angielskiego modelu płatności jednolitej. Po części wynikało to z faktu, że nie rozpoznano wszystkich możliwych sytuacji, w jakich mogli się znajdować rolnicy składający wnioski i nie przeszkolono w tym zakresie pracowników zajmujących się wnioskami[13]. Duże znaczenie miało też niedocenienie skomplikowania samego systemu płatności jednolitych uregulowanego w prawie wspólnotowym[14].

Szczególną rolę w tym mechanizmie odgrywa system informatyczny. Jednym z głównych wymogów ustanowionych w rozporządzeniu

---

[11] Por. http://www.direct.gov.uk/en/Dl1/Directories/DG_10010826 (odczytana 20 września 2007 r.).

[12] Por. http://www.cabinetoffice.gov.uk/ministerial_responsibilities/departments/defra.asp (odczytana 20 września 2007 r.), a także raport NAO, s. 26.

[13] Raport NAO, s. 1.

[14] Ibidem, s. 20.

nr 1782/2003, związanych z organizacją systemu zintegrowanego, który jest przecież podstawowym instrumentem zarządzania i kontroli również w przypadku płatności jednolitej, jest istnienie skomputeryzowanej bazy danych. Ma ona zawierać i udostępniać wszelkie dane zawarte we wniosku o pomoc, w szczególności informacje o gruntach rolnych, wnioskodawcach, wnioskach o płatność i odpowiednich uprawnieniach dotyczących płatności. Wdrożenie systemu umożliwiającego obsługę płatności jednolitych, spełniającego wspomniane funkcje od początku 2005 r., wymagało ukończenia jeszcze w 2004 r. prac programistycznych, obejmujących nie tylko opracowanie aplikacji, lecz również wszelkie konieczne testy. Informatycy pracowali jednak w 2004 r. opierając się raczej na założeniach dotyczących programu niż na konkretnych, ostatecznych przepisach i ich wiążących interpretacjach[15]. Należy wspomnieć, że samo rozporządzenie Komisji nr 796/2004, mające charakter wykonawczy względem rozporządzenia nr 1782/2003, zostało wydane w kwietniu 2004 r., a następnie było kilkakrotnie zmieniane, choćby w lutym i w marcu 2005 r.[16] Ponadto zmieniały się wytyczne pochodzące z DEFRA. Efektem jednej ze zmian było zwiększenie się o 30% prognozowanej liczby rolników uprawnionych do płatności.

Jednak niemożliwe do przewidzenia zmiany związane z przepisami i ich interpretacją nie były jedynym czynnikiem, który opóźnił wdrożenie systemu informatycznego. Zmieniały się też koncepcje funkcjonalności samego systemu (np. zrezygnowano z pierwotnego pomysłu maszynowego odczytu wniosków na rzecz wprowadzania ręcznego). Podkreślić przy tym należy, że w zasadzie nie zaobserwowano znaczących opóźnień z przyczyn leżących po stronie wykonawcy systemu. W efekcie zmian i opóźnień nie przetestowano systemu jako całości w środowisku rzeczywistym, a jedynie poszczególne jego komponenty. Zdecydowano też, jak się wydaje, o wdrożeniu systemu bez niezbitych dowodów świadczących o jego stabilności.

Kolejnym elementem systemu, którego zakresu i złożoności nie doceniły analizowane instytucje, było sporządzenie map gruntów poszczególnych producentów rolnych[17]. Areał objęty płatnościami w ramach nowego mechanizmu zwiększył się w stosunku do dopłat poprzedniego rodzaju, związanych z produkcją.

---

[15] Ibidem, s. 13.

[16] Rozporządzeniami Komisji nr 239/2005 z 11 lutego 2005 r. oraz z 435/2005 z 17 marca 2005 r., Dz. Urz. WE, L 42, z 12 lutego 2005 r., s. 3-9 oraz Dz. Urz. L 72 z 18 marca 2005 r., s. 3.

[17] Raport NAO, s. 14.

Raport NAO zawiera zarzut, że RPA nieodpowiednio prowadziła pilotażowy program rejestracji gruntów, mający na celu rozpoznanie potencjalnych problemów i ich skali, na skutek czego doszło do znacznego niedoszacowania powierzchni obszarów zgłoszonych do dopłat. W rzeczywistości wprowadzanie nowego systemu skłoniło licznych rolników posiadających już wcześniej uprawnienia do płatności do zarejestrowania się w prowadzonej przez RPA bazie danych nowych gruntów. Skalę zjawiska obrazuje fakt, że prognozowana liczba rekordów w tej bazie danych miała wynosić ok. 1,7 miliona, a ostateczna ich liczba wyniosła 2,1 miliona. Dodatkowa nieprzewidziana praca nie mogła być zrealizowana zasobami RPA, więc konieczne było zlecenie tego zadania firmie zewnętrznej (kontrakt o wartości 4,3 milionów funtów).

Organizacja procesu sporządzania map gruntów także była daleka od ideału[18]. Proces ten, będący podstawą określenia uprawnień do płatności, musi być realizowany w ścisłej współpracy z każdym rolnikiem. Każdy wniosek o płatność musi zawierać szczegóły umożliwiające jednoznaczną identyfikację działek rolnych, a także dane dotyczące ich powierzchni i lokalizacji[19], toteż wymaga naniesienia lokalizacji działek rolnych danego producenta na ortofotomapę wykonaną na podstawie zdjęć satelitarnych lub lotniczych. NAO przeprowadziło wśród rolników badanie ankietowe, z którego wynikało, że byli oni w znacznym stopniu zdezorientowani. Aż 59% z nich miało trudności z oznaczeniem położenia działek, a 38% otrzymało od RPA więcej niż dwa zestawy ortofotomap.

Przetwarzanie wniosków miało miejsce w pięciu urzędach, umiejscowionych w różnych miastach, było także realizowane przez wykonawców zewnętrznych[20] (ten ostatni element wynikał z opóźnień), co przyczyniło się nie tylko do dezorientacji rolników, ale również utrudniło uzyskiwanie informacji zarządczych, w szczególności na temat stopnia zaawansowania prac czy pojawiających się trudności. Natomiast problem niedostatecznego wykorzystania informacji zarządczych jest silnie związany z omówionym wyżej bagatelizowaniem złożoności systemu przez odpowiedzialne instytucje.

Zabrakło też jednoznacznego układu odniesienia, według którego można by oceniać faktyczne postępy realizacji programu i realistycznie prognozować przyszły przebieg wydarzeń[21]. Alarmujące sygnały pojawiły się

[18] Ibidem, s. 15.
[19] Por. rozporządzenie nr 796/2004, art. 12.
[20] Raport NAO, s. 15.
[21] Ibidem, s. 1.

zbyt późno, by zastosować odpowiednie środki zaradcze. Wynikało to z faktu, że RPA postanowiła odsunąć w czasie realizację komponentu systemu informatycznego, który miał umożliwiać uzyskiwanie informacji na temat postępów przetwarzania poszczególnych wniosków[22]. Chciano w ten sposób przyspieszyć prace programistyczne dotyczące zasadniczej części infrastruktury informatycznej.

Realizacji programu nie sprzyjała również prowadzona równolegle reorganizacja instytucjonalna. W 2001 r. wprowadzono nowy system przetwarzania wniosków o płatność. Zrezygnowano z opracowywania poszczególnych wniosków przez jedną osobę od początku do końca na rzecz systemu „zadaniowego", w którym system komputerowy umożliwia pracownikom jednoczesne przetwarzanie różnych części tego samego wniosku. Usprawnienie to okazało się pozorne.

Skutkiem reorganizacji było też odejście z Agencji dużej liczby doświadczonych pracowników, co pociągnęło za sobą konieczność zlecenia przetwarzania części wniosków wykonawcy zewnętrznemu, a także potrzebę przesunięcia do prac związanych z wnioskami części pracowników Agencji zajmujących się wcześniej innymi zagadnieniami oraz zatrudnienia dużej liczby pracowników tymczasowych. Choć istniał program szkoleń dla nowego personelu, zespół szkoleniowy był zbyt obciążony, by uporać się z odpowiednim przygotowaniem wszystkich osób. Część z nich wdrażała się do pracy we własnym zakresie, poprzez obserwację pracy kolegów.

**4**. Materiałem niejako uzupełniającym raport NAO jest analiza porównawcza (*benchmarking*) na podstawie danych niemieckich, wykonana przez RAND Europe, ułatwiająca obiektywną ocenę relatywnego sukcesu lub porażki osiągnięć Anglii.

Na podstawie informacji zebranych przez RAND Europe, całkowita liczba wnioskodawców w mechanizmie płatności jednolitej w Niemczech wynosi ponad trzykrotnie więcej niż w Anglii, a niemal dwukrotnie więcej niż w Anglii, Irlandii Północnej, Szkocji i Walii razem wziętych[23]. Liczba wnioskodawców, którzy przy okazji zmiany systemu postanowili rozpocząć ubieganie się o dopłaty jest nieznacznie większa w Niemczech niż w Anglii, natomiast już z zestawienia tej wartości dla całego Zjednoczonego Królestwa wynika, że na Wyspach Brytyjskich takich osób było

[22] Ibidem, s. 15.
[23] Ibidem, s. 28.

nieco więcej[24]. Dalsze porównywanie pozostałych krajów brytyjskich mało wniosło do analizy, gdyż wprowadziły one różne warianty mechanizmu płatności. W Irlandii obowiązuje system hybrydowy statyczny, natomiast w Szkocji i Walii – systemy historyczne.

Istotną różnicą między Anglią a Niemcami jest natomiast dolna granica wysokości dopłaty. W Niemczech jest to 100 euro[25], natomiast w Anglii granica taka nie istnieje. W Niemczech, podobnie jak w Anglii, istnieje wymóg minimalnego areału uprawniającego do dopłat (0,3 ha)[26]. Porównując omawiane dwa kraje, należy pamiętać, że Niemcy poddawane są analizie jako kraj federalny, o zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych krajach związkowych, zarówno pod względem obszaru upraw, jak i struktury (wynikającej na przykład z różnic w żyzności gleb czy intensywności produkcji rolnej). W związku z tym poszczególne kraje związkowe zarządzają pomocą we własnym zakresie, pozostawiając rządowi federalnemu prowadzenie polityki rolnej na szczeblu międzyrządowym, a także koordynację systemu i negocjowanie wspólnych elementów krajowej polityki rolnej z krajami związkowymi. Należy jednak podkreślić, że mimo istniejących różnic Niemcy zdecydowały się na jeden wspólny model dla wszystkich landów, co wynika z dążenia do ograniczania – i tak już znacznej – złożoności[27].

Choć Niemcy w 100% terminowo sprostały obowiązkom wynikającym z prawa wspólnotowego, bez narażania na szwank zaufania rolników, borykały się również z pewnymi trudnościami powodującymi opóźnienia w płatnościach, w ostatecznym rozrachunku nieznaczne. Poniżej przedstawione zostały najważniejsze z tych problemów. Opracowanie RAND Europe nie podaje danych na temat kosztów administracyjnych związanych z wprowadzeniem i bieżącą obsługą systemu.

---

[24] Ibidem.

[25] Minimalna kwota roszczenia uprawniająca do składania wniosku jest w raporcie RAND Europe nazywana „płatnością *de minimis*" (Raport RAND, s. 5), jednakże jej istotą jest niemożność uzyskania niższej kwoty, a nie redukcja obowiązków formalno-prawnych związanych z ich uzyskaniem, według zasady *de minimis non curat lex*.

[26] Oba ograniczenia uregulowane są w rozporządzeniu federalnym w sprawie realizacji przepisów dotyczących pomocy i wspólnych reguł dla płatności bezpośrednich na mocy rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen nach der Verordnung [EG] rr 1782/2003 im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems [InVeKoS]), Bgbl., s. 3194, tłum. własne.

[27] Raport RAND Europe, s. 2.

Pewne perturbacje spowodowało wprowadzenie w niemieckim krajach związkowych w 2005 r. nowego Systemu Informacji Geograficznej (GIS). Rokiem referencyjnym, jeśli chodzi o ustalenie „historycznej" części płatności w systemie hybrydowym, był natomiast nadal rok 2002. Skutkowało to niekiedy niezgodnością wyników i utrudniało miarodajną kontrolę danych[28].

Innym problemem okazała się konieczność przeprowadzenia dodatkowych kontroli, w tym absorbujących wizyt terenowych. Decyzje o dodatkowych sprawdzeniach podejmowano, gdy okazało się, że rolnicy mają tendencję do zawyżania powierzchni upraw ze względu na jej decydujące znaczenie, jeśli chodzi o uprawnienia do płatności[29].

Kłopotliwe okazało się też interpretowanie i kontrolowanie realizacji obowiązków wynikających z przepisów o wzajemnej zgodności, warunkujących wypłatę środków. Ustalenie ostatecznych interpretacji przebiega niejednokrotnie przy udziale Komisji Europejskiej, jako nadrzędnej instancji wykonawczej, dlatego zmiany wprowadzane były (i są nadal) dość wolno[30].

Należy podkreślić, że powyższe trzy zaobserwowane trudności we wdrażaniu programu mają charakter jednorazowy lub przejściowy. Po okrzepnięciu systemu można się spodziewać, że znikną lub ich waga przestanie być istotna. Jedynie w przypadku nowej reformy mogą one zyskać na znaczeniu. Natomiast do grupy problemów o potencjalnie dłuższym okresie oddziaływania zaliczyć można poniżej wymienione.

Niemiecki ZSZIK (nazywany InVeKos – das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem) musi być zasilany danymi pochodzącymi z szesnastu krajów związkowych. Późniejsze przekazanie danych do centralnej bazy przez jeden z landów skutkuje zawsze opóźnieniem całej procedury[31]. Jednakże w miarę nabywania doświadczenia przez poszczególne administracje oczekiwana jest poprawa sprawności realizacji obowiązków.

W początkowej fazie implementacji systemu informatycznego obsługującego płatności konieczne było systematyczne wprowadzanie zmian, ze względu zarówno na zmiany legislacji (jak w Anglii), jak i na koordynację działań, w szczególności w poszczególnych krajach związkowych[32].

---

[28] Ibidem, s. 4.
[29] Ibidem, s. 6.
[30] Ibidem, s. 7.
[31] Ibidem, s. 6.
[32] Ibidem, s. 7.

Nie jest wykluczone, że element ten również będzie miał charakter ustępujący, lecz wydaje się, że nie można go bez zastrzeżeń zaliczyć do grupy problemów przejściowych, gdyż nawet niewielka z legislacyjnego punktu widzenia korekta obowiązujących przepisów, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, może skutkować potrzebą poniesienia dużych nakładów związanych ze zmianami systemu informatycznego. Dokładna ocena oddziaływania tego elementu na przyszłe opóźnienia wymagałaby dokładnej analizy architektury i funkcjonalności omawianego systemu, co wykracza poza ramy niniejszej pracy.

Gdy okazało się, że Niemcy nie będą w stanie dokonać całkowitych wypłat za pierwszy rok obowiązywania nowego systemu do końca 2005 r., zdecydowano – podobnie jak w Anglii – o realizacji płatności częściowych[33]. Jednak relatywny sukces Niemiec, jeśli chodzi o spełnianie oczekiwań społeczności rolników, RAND Europe przypisuje nie tylko sprawniejszej realizacji wypłat, lecz także polityce prowadzenia konsultacji z organizacjami rolniczymi przez rząd federalny i rządy krajów związkowych. Choć nie zaobserwowano nowatorskich form konsultacji o charakterze oficjalnym, bardzo istotną rolę spełniły spotkania nieformalne. Duże znaczenie może mieć także fakt, że do organizacji rolniczych należy 90% niemieckich rolników; działają one prężnie i dysponują znaczącą siłą w tym sektorze[34].

**5**. Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków w odniesieniu do sytuacji w Polsce.

Wydaje się, że znacznej części problemów występujących w Anglii i w Niemczech związanych z wprowadzaniem reformy będzie można w Polsce uniknąć dzięki realizacji jednolitej płatności obszarowej, która jest *de facto* instrumentem niezwiązanym z wysokością produkcji. W momencie przechodzenia w Polsce na mechanizm płatności jednolitej, a więc najpóźniej w 2009 r., bezzasadne byłoby wprowadzanie systemu historycznego (nazywanego niekiedy w literaturze polskiej jednolitą płatnością na gospodarstwo – JPG) czy mieszanego, jedynym rozsądnym wariantem wydaje się system regionalny (jednolita płatność regionalna – JPR). *Ratio legis* przepisów reformujących płatności jest bowiem m.in. oddzielenie płatności od produkcji. W związku z powyższym drugorzędną kwestią wydaje się regionalny podział kraju do celów realizacji płatności.

---

[33] Ibidem, s. 8.
[34] Ibidem, s. 8.

Duże znaczenie ma stopniowe zdobywanie doświadczenia przez poszczególne instytucje zaangażowane w zarządzanie płatnościami, co powinno zapobiec zaskoczeniu tych podmiotów złożonością przepisów oraz liczebnością wnioskodawców i liczebnością ich działek, jak to miało miejsce w Anglii. Z drugiej jednak strony w Polsce dopłaty otrzymuje około 1,5 miliona rolników, co stanowi bardzo dużą liczbę w porównaniu ze 116 tysiącami w Anglii i 388 tysiącami w Niemczech. Jeśli uwzględnić pewne konieczne stałe nakłady na obsługę pojedynczego wniosku, może się okazać, że koszty administracyjne ponoszone w naszym kraju będą dużo wyższe niż w przeciętnym kraju „starej" Unii. Natomiast podjęcie decyzji o wprowadzeniu bardziej restrykcyjnych wymogów związanych z uzyskaniem dopłat (np. większa powierzchnia minimalna) wydaje się w Polsce niemożliwe ze względów politycznych. Dodatkowym elementem potęgującym złożoność realiów polskich jest fakt, że społeczność rolników nie jest homogeniczna i istnieje bardzo duża liczba gospodarstw, których produkcja nie jest przeznaczana na rynek.

Na podstawie doświadczeń zarówno Anglii, jak i Niemiec można przyjąć, że system informatyczny obsługujący płatności jest potencjalnym źródłem trudności. Choć w momencie wprowadzania systemu przez Polskę zmienność przepisów wspólnotowych nie powinna już mieć miejsca, wydaje się, że znaczną trudność stanowi przekazywanie wykonawcy specyfikacji dotyczącej kształtu systemu w sytuacji, gdy sam zamawiający nie ma doświadczenia związanego z funkcjami, jakie ten system powinien spełniać. Dlatego wydaje się, że ważna byłaby jak najszybsza ewolucja polskiego systemu uproszczonego w kierunku docelowym, np. poszerzanie go o elementy wzajemnej zgodności.

Podobnie jak w przypadku systemów informatycznych, sporządzanie map gruntów będących podstawą uprawnień do płatności przebiegało w obu krajach nie bez problemów. Wprawdzie w Polsce zrealizowano już system identyfikacji działek rolnych (LPIS) na potrzeby jednolitej płatności obszarowej, jednak nadal należy brać pod uwagę zmieniające się prawo oddziałujące na ten system (do przepisów mających duże znaczenie dla LPIS-u należy system ewidencji gruntów i budynków, ewentualne wprowadzenie katastru nieruchomości czy brak uregulowania prawnego informacji geoprzestrzennej).

Bardzo istotną rolę odgrywają procedury, których zabrakło w Anglii – umożliwiające przepływ informacji kontrolno-zarządczych. Chodzi tu nie tylko o możliwości techniczne (np. odpowiednią aplikację komputerową gromadzącą i przetwarzającą dane na bieżąco), ale też o przepisy prawa.

Polska legislacja ma w tej dziedzinie pewne mankamenty. W szczególności nie zawiera ona refleksji na temat trybu interakcji między elementem kontrolnym a zarządczym ZSZIK, czego wyrazem jest choćby uregulowanie tych zagadnień w odrębnych aktach prawnych.

Na podstawie doświadczeń angielskich trudno nie docenić znaczenia zasobów ludzkich w efektywnym zarządzaniu zmianami, szczególnie w świetle doskonałej reputacji angielskiego systemu służby cywilnej. W Niemczech problem ten nie wystąpił, ale wydaje się, że do informacji tej trzeba podchodzić ostrożnie, gdyż omawiane dokumenty nie zawierają żadnych danych na temat kosztów administracyjnych w tym kraju. Wiadomo natomiast, że w Anglii prowadzono w krytycznym okresie reorganizację zmierzającą do ograniczenia kosztów związanych z zatrudnieniem. Ponieważ w efekcie operacja ta doprowadziła do spadku wydajności pracy, a nawet podwyższenia ogólnych nakładów na wynagrodzenia pracowników, uprawniony wydaje się wniosek, że wszelkie działania tego typu należy poprzedzić rzeczową analizą kosztów i korzyści.

Realizacja analiz porównawczych w rodzaju raportu RAND Europe wydaje się pożytecznym narzędziem zarządzania i kontroli *sensu largo*. Jednakże celem raportu NAO była między innymi ocena bezwzględnej i względnej efektywności kosztowej podjętych działań, toteż brak jakichkolwiek informacji na temat kosztów analogicznej operacji w porównywanym kraju stanowi poważną lukę informacyjną.

## ADMINISTRATION AND CONTROL ISSUES RELATED TO THE SINGLE PAYMENT SCHEME – EARLY EXPERIENCES OF ENGLAND AND GERMANY

Summary

As a result of the 2003 Common Agricultural Policy reform, the Single Payment Scheme (SPS) has already been introduced in the "old" EU member states. England and Germany, which implemented the reformed mechanism as early as in 2005, incorporated its most recent version, the dynamic hybrid model, based on gradual progressing towards decoupling the financial support from the production levels. Poland, to which the simplified the Single Area Payment Scheme (SAPS) applies, is obliged to have introduced the SPS by 2009.

The present paper addresses the question of how Poland can benefit from the experiences of England and Germany which have already introduced the SPS. The paper concludes with the following lessons learned. Because Poland's situation is complex due to its fragmented possession of land, additional costs may be generated. On the other hand, however, that undesired effect may be partly mitigated by the experience gained in the

course of the SAPS implementation which provided for the decoupling element. Also, there are substantial risks connected with the computer system and human resources. In order to minimise them, the author proposes to introduce individual elements of the SPS, such as e.g. cross-compliance, gradually, over a longer period of time. Here, the experience of other states should serve as a benchmark and be considered as one of the possible management tools.

## SULLA PROBLEMATICA DI GESTIONE E DI CONTROLLO RIGUARDO AL PAGAMENTO UNICO – LE PRIME PRATICHE DELL'INGHILTERRA E DELLA GERMANIA

R i a s s u n t o

In seguito alla riforma della Politica Agricola Comune, nei "vecchi" paesi dell'Unione Europea è stato introdotto il regime di pagamento unico (RPU). L'Inghilterra e la Germania hanno introdotto il meccanismo riformato già nel 2005, del, fino ad adesso più recente, tipo "ibrido dinamico", il quale garantisce il disaccoppiamento graduale del sostegno finanziario dal livello della produzione. La Polonia, nella quale è attualmente in vigore il regime di pagamento unico per superficie (RPUS), è obbligata a introdurre il pagamento unico fino al 2009.

L'articolo è un tentativo di rispondere alla domanda di come la Polonia possa trarre vantaggi dalle pratiche dell'Inghilterra e della Germania, nel processo di introdurre il RPU.

Nelle conclusioni, l'Autrice pronuncia, in particolare, un giudizio sul grado della complessa situazione della Polonia, influenzata dal frazionamento dell'agricoltura, il quale può generare ulteriori costi. In una parte, però, esso è bilanciato dall'esperienza degli enti ingaggiati ottenuta grazie all'introduzione del RPUS. Inoltre, l'Autrice mette in rilievo il rischio di presentarsi delle difficoltà riguardanti il sistema informatico e le risorse umane. Per ridurre al minimo questo rischio, ella propone un'introduzione, graduale e anticipata, degli elementi del RPU, p.es. obblighi di condizionalità vincolanti. Riflette anche sull'argomento del benchmarketing come strumento di controllo sfruttato in gestione.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

ANDRZEJ PERZYNA

# Porozumienia branżowe w rolnictwie w prawie francuskim i włoskim (zagadnienia wybrane)

**1**. W polskiej literaturze brakuje publikacji poruszających problematykę porozumień branżowych w rolnictwie. Ta słabość doktryny jest tym bardziej zauważalna, że wspomniane porozumienia odgrywają istotną rolę w zakresie prawnej organizacji niektórych rynków rolnych. Świadczy o tym wspólnotowa regulacja rynku cukru, w ramach której porozumieniom branżowym zostały powierzone określone, istotne z punktu widzenia uczestników tego rynku, zadania do realizacji.

Problematyka porozumień branżowych w rolnictwie szczególnie obszernie omawiana jest w literaturze francuskiej i włoskiej. Wynika to przede wszystkim z ich długiej, sięgającej początków XX w. obecności w ramach regulacji niektórych rynków rolnych, a także z ich szerokiego praktycznego zastosowania również współcześnie. Dlatego uzasadnione jest sięgnięcie do dorobku legislacyjnego i doktrynalnego Francji i Włoch w celu przybliżenia polskiemu czytelnikowi podstawowych kwestii dotyczących porozumień branżowych w rolnictwie.

Rozmiary niniejszego opracowania nie pozwalają na wyczerpującą prezentację wszystkich zagadnień, dlatego przedmiotem dalszych rozważań będą tylko wybrane zagadnienia, a zwłaszcza definicja omawianej instytucji, strony porozumień branżowych, ich przedmiot, treść, a także ich funkcje oraz cele.

**2**. Aby omówić definicję porozumień branżowych, warto sięgnąć, tytułem przykładu, do rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cu-

kru[1]. Akt ten, dla potrzeb organizacji rynków w tym sektorze, zawiera bliższe określenie interesującego nas wyrażenia. Otóż przepis art. 2 pkt 11 tego rozporządzenia stanowi, że „porozumienie branżowe" oznacza jedno z poniższych:

a) porozumienie zawarte na szczeblu Wspólnoty, przed zawarciem jakiejkolwiek umowy dostawy, między grupą krajowych organizacji zrzeszających wytwórców a grupą krajowych organizacji zrzeszających sprzedawców;

b) porozumienie zawarte, przed zawarciem jakiejkolwiek umowy dostawy, między wytwórcami lub organizacją zrzeszającą wytwórców, uznaną przez dane państwo członkowskie, a stowarzyszeniem sprzedawców uznanym przez dane państwo członkowskie;

c) w przypadku braku porozumień, o których mowa w pkt a) lub b) – przepisy dotyczące spółek oraz przepisy dotyczące spółdzielni, w zakresie, w jakim regulują dostawę buraków cukrowych przez wspólników spółek lub członków spółdzielni produkujących cukier;

d) w przypadku braku porozumień, o których mowa w pkt a) lub b) – uzgodnienia istniejące przed zawarciem jakiejkolwiek umowy dostawy, pod warunkiem że sprzedawcy akceptujący te uzgodnienia dostarczają co najmniej 60% łącznej ilości buraków kupowanych przez przedsiębiorstwo do celów produkcji cukru w jednej lub kilku fabrykach.

Przytoczona definicja nasuwa wniosek, że porozumienia zawierane są zarówno na szczeblu Wspólnoty, jak i na poziomie poszczególnych państw członkowskich. „Wyprzedzają" one umowy dotyczące zbytu produktów rolnych (tu – buraków cukrowych) w tym znaczeniu, że narzucają im z góry ustaloną treść. Zasadniczo stronami porozumień są organizacje zrzeszające określone podmioty, lecz możliwa jest także sytuacja, w której sygnatariuszami będą (zamiast jakichkolwiek organizacji) poszczególne podmioty, tj. w przypadku rynku cukru – plantatorzy oraz producenci cukru. Definicja zawarta w rozporządzeniu Rady wspomina także, w razie braku porozumień, o zastępujących je rozwiązaniach. Występuje tu ponadto element „uznania" ze strony państwa stron porozumienia, co w pewnym stopniu oznacza reglamentację dostępu do porozumień.

Ustawodawca wspólnotowy w art. 6 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia w sposób bardzo skrótowy sformułował zarówno cele, jak i treść

[1] Dz. Urz. UE L 2006.58.1. Elementy porozumień branżowych, wymagające regulacji na poziomie krajowym, zostały ujęte w ustawie z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz. U. 2004, Nr 42 poz. 386.

porozumień branżowych. Przepis ten stanowi, że porozumienia branżowe powinny określać warunki zakupu produktów rolnych (buraków cukrowych i trzciny cukrowej). W odniesieniu do treści porozumień należałoby ponadto wspomnieć, że w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia zostały zawarte postanowienia odnoszące się do umów dostawy produktów rolnych, które w określonych przypadkach mogą być zmienione przez odpowiednie ustalenia zawarte w porozumieniach.

**3**. Regulacja instytucji porozumień branżowych w prawie wspólnotowym jest efektem próby „przeszczepienia" na grunt całej Wspólnoty rozwiązań, które sprawdziły się w praktyce niektórych państw europejskich. Dlatego też elementów do rozbudowy omawianej wyżej definicji można szukać w postanowieniach krajowych aktów prawnych Francji i Włoch.

Ustawodawca włoski miano porozumień branżowych[2] przypisuje szczególnego rodzaju umowom, zawartym między organizacjami producentów i organizacjami skupiającymi przemysł przetwórczy oraz przedsiębiorców wprowadzających towar na rynek. Ich zadaniem jest realizacja celów bliżej określonych w przepisach prawnych. Umowy te zobowiązują podmioty objęte ich postanowieniami do stosowania reguł wynikających z porozumień, w szczególności odnoszących się do cen produktów rolnych, ich jakości, zasad produkcji, przetwarzania i dystrybucji.

Francuskie ustawodawstwo nie zawiera zwięzłej definicji porozumień branżowych[3], poprzestając na wskazaniu stron i zakresu przepisów stosowanych do tych porozumień. Są to umowy zawierane pomiędzy nabywcami produktów rolnych lub ich zrzeszeniami a organizacjami przedstawicielskimi producentów rolnych. Mają one na celu realizację zadań bliżej określonych w przepisach francuskiego kodeksu rolnego[4].

**4**. Poprzez określenie celów realizowanych w ramach porozumień branżowych, ustawodawca ukierunkowuje działalność ich stron, w tym także aktywność samych producentów rolnych. Wśród tych celów wymienia się, przykładowo, promowanie i regulowanie wzajemnych stosunków umow-

---

[2] Zwanych na gruncie prawa włoskiego *contratti quadro*; zob art. 1 lit. f dekretu nr 102 z 27 maja 2005 r. o regulacji rynków produktów rolnych (decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102 Regolazioni dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge 7 marzo 2003, n. 38, „Gazzetta Ufficiale" 2005/06/15 n. 137, zwanego dalej dekretem nr 102).

[3] Porozumienia branżowe we Francji noszą nazwę *Les accords interprofessionnelles à long terme*.

[4] Art. L.631-3 francuskiego *Code Rural* (zwanego dalej kodeksem rolnym).

nych pomiędzy producentami rolnymi, nabywcami produktów rolnych i ich przetwórcami[5]; rozwijanie produkcji i przetwórstwa w celu jak najlepszego ich dostosowania do potrzeb rynku[6], zarówno pod względem ilości, jak i jakości produktów; stałe podnoszenie jakości produktów[7]; wpływ na kształtowanie ich cen[8]; ustalenie ogólnych zasad mających zapewnić równorzędność podmiotów w umowach dotyczących produktów rolnych. Przytoczone cele mają charakter ogólny, są one potem konkretyzowane w ramach poszczególnych porozumień branżowych.

Realizacja powyższych celów służy zapewnieniu transparentności rynku, jak również przejrzystości stosunków umownych. Dzięki temu producenci rolni powinni mieć zagwarantowany udział w końcowym zysku z produktu, proporcjonalny do poniesionych kosztów produkcji[9]. Wprawdzie działanie w kierunku zapewnienia równorzędnej pozycji kontraktowej producentom rolnym w stosunkach umownych z odbiorcami ich produktów (z uwagi na słabość ekonomiczną producentów rolnych względem kontrahentów[10]) nie jest zapewne celem nowym i oryginalnym[11], ale wciąż bardzo aktualnym. Jest on osiągany nie tyle przez interwencję publiczną, po poprzez współpracę podmiotów w ramach danej branży.

---

[5] Art. L.631-1 kodeksu rolnego.

[6] Art. L.631-4 kodeksu rolnego, art. 10 ust. 1 lit. a dekretu nr 102.

[7] Art. L.631-4 kodeksu rolnego, art. 10 ust. 1 lit. b dekretu nr 102.

[8] Art. L.631-4 kodeksu rolnego, art. 10 ust. 1 lit. d dekretu nr 102. Postanowienia odnoszące się do cen wywołały dyskusję na temat zgodności porozumień branżowych i ustanawiających je przepisów ze wspólnotowymi regulacjami odnoszącymi się do określonych rynków rolnych, a także z regułami wolnej konkurencji, wynikającymi z postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE); por. w tym zakresie L. Lorvellec, *Quel avenir les interprofessions en France? Remarques sur une communication de la Commission des Communautes europeennes au Conseil*, „Reuve de Droit Rural" 1991, nr 189 s. 25-31; N. Coutrelis, *La légalité des cotisations interprofessionnelles au regard du droit français et du droit communautaire*, „Revue de Droit Rural" 1994, nr 225, s. 363-367.

[9] Szacuje się, że w krajach Europy Zachodniej w cenie ostatecznego produktu wprowadzanego na rynek 22% przypada na producenta rolnego, 30% na przetwórcę, a 48% to kwota związana z wprowadzeniem towaru na rynek; por. R. Pampanini, G. Martino, *Associazioni di produttori e organizzazioni interprofessionali in agricoltura: le prospettive alla luce del Dlgs n. 228/2001*, w: *Associasonismo economico*, s. 156.

[10] Por. L. Russo, *Le associazioni dei produttori agricoli e gli accordi interprofessionali*, w: *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, red. L. Costato, wyd. 3, Padova 2003., s. 947; idem., *Gli accordi interprofessionali e i contratti di coltivazione e vendita nella legge n. 88 del 1988*, „Rivista di Diritto Agrario" 1989, z. 2, s. 275; F. P. Traisci, *I contratti di integrazione verticale in agricoltura in Francia, Germania e Italia*, „Rivista di Diritto Agrario" 1992, z. 4, s. 559.

[11] Por. chociażby zadania Wspólnej Polityki Rolnej zawarte w art. 33 TWE.

Realizacja przytoczonych wyżej celów przynosi wymierne korzyści[12], w tym redukcję kosztów transakcji (poprzez pominięcie rokowań w odniesieniu do kwestii zawartych w porozumieniach). Służy ona też planowaniu działalności przedsiębiorcy (poprzez ustalone na kilka lat naprzód założenia makro- i mikroekonomiczne, dotyczące jakości i ilości produktów, warunków dostaw itp.). Nie można przy tym twierdzić, że porozumienia branżowe są korzystne tylko dla „producenckiej" strony porozumień branżowych. Również odbiorca produktów rolnych odnosi konkretne i wymierne korzyści z racji uczestnictwa w tych porozumieniach. Przykładowo można by tu wymienić chociażby zapewnienie odpowiedniej jakości produktów i pewności dostaw, nie wspominając już o oszczędności czasu ze względu na przesądzenie w porozumieniach branżowych treści wielu postanowień, które później muszą znaleźć się w umowach z zakresu produkcji i zbytu produktów rolnych[13]. Pomimo nielicznych przypadków mogących wzbudzać wątpliwości w tym względzie[14], zachowana jest równowaga pomiędzy interesami producentów rolnych a ich kontrahentów.

**5**. Realizacja wymienionych powyżej celów porozumień branżowych została powierzona organizacjom przedstawicielskim producentów rolnych z jednej strony oraz przetwórców, dystrybutorów i handlowców – z drugiej[15]. Dopuszczenie do udziału w porozumieniach spółdzielczych organizacji przedstawicielskich nie wpływa na dwustronny charakter porozumień[16].

---

[12] Niezależne od tych przewidzianych przez samego ustawodawcę (kredyty preferencyjne, ulgi podatkowe itp.).

[13] L. Russo, *Le associazioni...*, s. 947; por. także art. 1 lit. g i art. 12 ust. 2 lit. c dekretu nr 102 oraz art. L.631-8 pkt 3 kodeksu rolnego, stwierdzające wprost, że umowy realizujące porozumienia branżowe mają gwarantować dostawy, ilość i jakość produktów rolnych. Poza tym nie należy zapominać o środkach wspólnotowych, dostępnych dla tych przedsiębiorców poprzez zawieranie umów zgodnych z porozumieniami branżowymi; por. art. 14 ust. 1 dekretu nr 102.

[14] Przykładowo można tu wymienić obowiązek stosowania postanowień porozumień branżowych w przypadku, gdy tylko przetwórca jest członkiem organizacji-sygnatariusza porozumienia branżowego (art. 13 ust. 1 dekretu nr 102).

[15] Art. 1 lit. c, d, f dekretu nr 102; z kolei art. L.631-3 kodeksu rolnego przewiduje że po stronie innej niż producenci rolni może występować nie organizacja przedstawicielska, ale konkretny przedsiębiorca lub związek przedsiębiorców. Podobne rozwiązanie przewidywał włoski dekret nr 88 z 1988 r., co wynikało ze specyficznej sytuacji na rynku po stronie przetwórców – obecności wielu małych i średnich producentów rolnych po jednej stronie i względnie nielicznej grupy ich kontrahentów, dużych przedsiębiorców – po drugiej.

[16] Art. L-631-3 ust. 2 kodeksu rolnego. Pojawiło się przy tym pytanie, do której strony zaliczyć spółdzielcze organizacje przedstawicielskie. Mogą one bowiem pełnić rolę zarówno

Nie jest wymagane, by sygnatariuszami były wszystkie organizacje przedstawicielskie związane z rynkiem danego produktu. Wystarczy, by były to organizacje najbardziej reprezentatywne dla producentów danego produktu w skali ogólnokrajowej bądź regionalnej (przy porozumieniach regionalnych)[17].

Nie wszystkie organizacje, które reprezentują interesy producentów rolnych czy przetwórców, mogą być stronami porozumień branżowych. Poza wymogiem reprezentatywności mogą być jeszcze przewidziane dodatkowe warunki. W prawie włoskim „producencką" stronę porozumienia określa art. 3 i następne dekretu nr 102. Ograniczenia zawarte w tych przepisach odnoszą się zarówno do sprecyzowania celów działalności organizacji producenckich, jak i do ustanowienia wymogów formalnoprawnych, które muszą być spełnione przez opisywane organizacje.

Podstawowy cel organizacji sprowadza się do zbywania produktów rolnych dostarczanych przez producentów rolnych będących jej członkami. Obok tego wymieniane są także inne cele, przykładowo: redukcja kosztów produkcji rolnej, dostosowanie sposobu i rozmiarów tej produkcji do sytuacji na rynku, koncentracja podaży, określanie działań na wypadek kryzysu na rynku danego produktu. Wymienione cele powinny znaleźć swoje odbicie w postanowieniach statutów tych organizacji.

Odpowiednikiem włoskich organizacji producenckich są w prawie polskim grupy producentów rolnych[18]. Wskazują na to zarówno przytoczone cele, jak i dalsze elementy: treść statutu[19], wymóg uznania ze strony

---

producenta rolnego, jak i przetwórcy. Taka regulacja spotkała się z krytyką przedstawicieli doktryny, którzy uważali, że w ten sposób, z wymienionego właśnie powodu, zachwiana jest równorzędność stron-sygnatariuszy porozumienia; por. L. Russo, *Le associazioni...*, s. 953.

[17] Ważną rolę odgrywają przy tym organizacje branżowe, które mogą w ramach własnych uprawnień konstytuować porozumienia branżowe. Jest tak przykładowo w Hiszpanii, gdzie tzw. *comisiones de seguimiento*, mające przygotować porozumienie, mogą być powoływane w ramach danej organizacji branżowej. Poza tym wydaje się, że organizacja branżowa jest dobrym forum do przedyskutowania treści takiego porozumienia i w końcu do jego zawarcia przez uprawnione podmioty – członków organizacji branżowej; por. *Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios*, w szczególności jego art. 4 ust. 2; por. także art. L.632-4 francuskiego kodeksu rolnego, dopuszczający zawieranie porozumień w ramach organizacji branżowej, które rodzajowo są zbliżone do porozumień branżowych.

[18] Por. ustawę z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 983 ze zm.

[19] Przykładowo, wymóg zbywania określonej ilości produktów rolnych jedynie za pośrednictwem organizacji producenckiej (por. art. 3 ust. 2 lit. a pkt 3 dekretu nr 102 oraz art. 4 ust. 1 pkt 4 polskiej ustawy) czy zasady występowania z organizacji producenckiej (art. 3 ust. 2 lit. a pkt 4 dekretu nr 102 oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 polskiej ustawy).

państwa[20], dopuszczalność tworzenia zrzeszeń organizacji producenckich. Formy prawne, w których organizacje prowadzą swoją działalność, są także zbliżone[21].

Sygnatariuszami porozumień branżowych po stronie producentów rolnych mogą być także organizacje, których działalność nie jest bezpośrednio związana z produkcją rolną, a polega przede wszystkim na reprezentacji interesów ich członków, polegającej na opiniowaniu działalności władz publicznych czy przedstawianiu propozycji ustawodawczych. Mogą to być, przykładowo, zrzeszenia organizacji producenckich[22] bądź inne organizacje, utworzone specjalnie do celów reprezentacji określonych producentów[23].

Drugiej stronie porozumień branżowych (tj. kontrahentom) nie poświęca się dużo uwagi. Jest to wynikiem specyficznej sytuacji na rynku po stronie przetwórców – kontrahentami są przeważnie duzi przedsiębiorcy. Ustawodawcy wychodzą z założenia, że ze względu na procesy koncentracji i integracji przetwórcom i podmiotom zajmującym się dystrybucją produktów rolnych nie potrzebne są szczegółowe regulacje prawne. Stroną porozumienia może być zarówno organizacja przedstawicielska[24], jak i – po prostu – grupa przedsiębiorców, których łączy fakt nabywania określonych produktów rolnych[25].

Zawarcie porozumienia branżowego dotyczącego konkretnego produktu nie jest obligatoryjne[26], ale pożądane. W przypadku braku jakiego-

---

[20] Art. 4 dekretu nr 102 przyznaje to uprawnienie władzom samorządowym, ewentualnie właściwemu ministrowi. W przypadku polskiej regulacji uprawnionym do potwierdzenia spełnienia przez grupę producencką przewidzianych prawem wymogów jest organ administracji centralnej – wojewoda (art. 7 ust. 1 polskiej ustawy).

[21] Spółka akcyjna, spółdzielnia, konsorcjum – art. 3 ust. 1 dekretu nr 102. Polski ustawodawca określa formę prawną grup producenckich jedynie pośrednio, ale z pewnością dopuszczalnymi formami będą spółki kapitałowe oraz spółdzielnie.

[22] Art. 5 i n. dekretu nr 102.

[23] Por. art. L.631-4 kodeksu rolnego, mówiący o *les organisations professionnelles*, będących organizacjami reprezentującymi przede wszystkim interesy producentów rolnych.

[24] Art. 1 lit. d dekretu nr 102.

[25] Art. L.631-3 kodeksu rolnego.

[26] Na gruncie nieobowiązującego już włoskiego dekretu nr 88 z 1988 r. (Legge 16 marzo 1988, n. 88 Norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli, Gazzetta Ufficiale 1988, 23 marzo, n. 69; uchylony przez dekret nr 102), przewidziane było, w przypadku braku porozumienia branżowego, uprawnienie ministra do spraw polityki rolnej i leśnej do zorganizowania spotkania zainteresowanych stron w razie nieosiągnięcia porozumienia w tym względzie w określonym terminie (art. 4 dekretu). Nie był to nakaz zawarcia porozumienia branżowego, ale raczej działanie nakierowane na skłonienie stron do wypracowania kompromisu.

kolwiek porozumienia branżowego, można przewidzieć tymczasowe rozwiązania, mające w podobny sposób uregulować omawiane kwestie. Przykładowo, może być to powierzenie uprawnień do zawarcia umowy pełniącej rolę porozumienia podmiotom niebędącym organizacjami reprezentatywnymi[27]. Umożliwiony jest w ten sposób dostęp do przewidzianych prawem korzyści płynących z podporządkowania się postanowieniom porozumień.

**6**. Porozumienie branżowe ustala zasady produkcji i zbytu konkretnego produktu rolnego. Zarówno w prawie francuskim, jak i włoskim nie podaje się definicji „produktu rolnego", zarazem nie obejmuje się regulacją wszelkich produktów, które w potocznym znaczeniu można uznać za „rolne". Lista produktów rolnych jest ograniczana poprzez wprowadzenie rozwiązania polegającego na ustalaniu przez ministrów listy produktów rolnych, których dotyczyć będą porozumienia branżowe[28]. Innym rozwiązaniem jest odwołanie się do rozumienia produktów rolnych w taki sposób, w jaki rozumiane są one na gruncie prawa wspólnotowego.

Zasadniczo porozumienia mają odnosić się do rynku krajowego danego produktu rolnego. Zasięg porozumienia może być jednak ograniczony geograficznie do określonego regionu lub regionów. Związane jest to z faktem, że ścisłe przestrzeganie w praktyce zasady objęcia porozumieniem obszaru całego kraju często byłoby trudne. Przykładowo, porozumienia zawarte w skali regionalnej lub międzyregionalnej mogą być remedium na sytuację, w której organizacje przedstawicielskie na szczeblu krajowym nie były w stanie ustalić treści porozumienia branżowego. W skali regionu łatwiej jest o kompromis, może być to także wstęp do późniejszego zawarcia porozumienia na szczeblu ogólnokrajowym, zastępującego dotychczasowe porozumienia regionalne.

Drugi przypadek odstąpienia od objęcia porozumieniem branżowym całego kraju wynika ze specyfiki określonego regionu i związanych z nią odmienności dotyczących np. zasad upraw danego produktu rolnego prowadzonych tradycyjnymi metodami produkcji czy w specyficznych wa-

---

[27] Takie rozwiązanie przewiduje ustawodawca francuski w art. L.631-4 kodeksu rolnego. Stronami takiego porozumienia byliby – po jednej stronie – przedsiębiorcy (przetwórcy), zrzeszeni lub niezrzeszeni, a po drugiej – producenci rolni, którzy wspólnie wyrazili chęć uczestnictwa w porozumieniu.

[28] Lista jest ustalana przez ministrów rolnictwa oraz gospodarki, na wniosek lub po zaopiniowaniu przez organizacje producenckie lub międzyproducenckie; por. art. L.631-2 kodeksu rolnego.

runkach środowiska naturalnego. Porozumienia regionalne mogą wtedy istnieć obok porozumień krajowych odnoszących się do tego samego produktu rolnego. Efektem będzie wyłączenie stosowania porozumień krajowych w odniesieniu do produktów rolnych bliżej scharakteryzowanych w porozumieniach regionalnych.

**7**. Porozumienia są kontraktami wieloletnimi[29], których okres obowiązywania powinien zasadniczo wynosić minimum 3-5 lat. Jest to uzasadnione postulatem trwałości porozumień, wynikającym między innymi ze specyfiki produkcji określonych produktów rolnych, obejmującej nieraz okresy kilkuletnie. W prawie francuskim przewidziane jest pewne „stadium przejściowe" pomiędzy porozumieniami branżowymi a umowami „indywidualnymi" z zastosowanymi wzorcami z tych postanowień. Są to tzw. *les conventions de campagne*. Porozumienia te obejmują najczęściej okres jednego roku, a ich celem zasadniczo jest dostosowanie ogólnych założeń porozumień branżowych do konkretnych lat produkcyjnych, zaadaptowanie postanowień porozumień do jednego cyklu produkcyjnego (trwającego w przypadku produktów roślinnych najczęściej jeden rok). Porozumienia branżowe wraz z *les conventions de campagne* poprzedzają trzeci etap regulacji, jakim są wzorce umów, uwzględniane następnie przy zawieraniu poszczególnych umów mających za przedmiot wytwarzanie i zbyt produktów rolnych. Czasowy zakres ich obowiązywania jest związany z okresem ważności samego porozumienia branżowego[30].

**8**. Autonomia organizacji przedstawicielskich w ustalaniu treści porozumień branżowych jest ograniczana przez ustawodawcę. Akty normatywne określają – po pierwsze – reguły, którymi należy się kierować przy przygotowywaniu porozumienia, a po drugie – wyznaczają jego minimalną treść. Zasady funkcjonowania porozumień branżowych, mimo swej niedookreśloności, powinny znaleźć swój oddźwięk w treści porozumienia. W połączeniu z minimalną treścią porozumień decydują one o ich istocie. Zasadami tymi będą przykładowo:

– uwzględnianie przyszłej sytuacji na rynku danego produktu;
– podporządkowanie się regułom ustalania cen – zarówno krajowym, jak i wspólnotowym;

---

[29] Por. przykładowo art. L.631-1 *in fine* kodeksu rolnego.

[30] Ewentualnie z okresem ważności *les conventions de campagne* lub podobnych, pośrednich porozumień, o ile wzorce są w nich ustalane.

– branie pod uwagę zasad wspólnie wypracowanych przez zainteresowane branże w zakresie zbliżania jakości i ilości produktów rolnych do aktualnych wymogów i potrzeb rynkowych;
– uwzględnianie reguł panujących na danym rynku produktów rolnych obowiązujących w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a odnoszących się m.in. do ilości towarów, którą można wprowadzić na rynek[31].

**9**. Sygnatariusze porozumienia decydują o charakterze i kształcie postanowień porozumienia branżowego. Postanowienia te mogą bowiem stanowić jedynie propozycję dla stron konkretnych umów, dopuszczających odmienną regulację określonych kwestii i określających przykładowo granice dopuszczalnych modyfikacji. Mogą przybrać także kształt wiążących, jednoznacznych zaleceń, ograniczając swobodę ich zmian do minimum[32].

Wśród postanowień porozumień branżowych musi się znaleźć przede wszystkim opis samego produktu rolnego, którego dotyczy porozumienie, granice terytorialne i czasowe jego obowiązywania, a także warunki odnowienia porozumienia po okresie jego obowiązywania[33]. Częścią porozumień są też klauzule opisujące przewidywalny stan danego rynku rolnego na czas obowiązywania porozumień, czyli określające ilość i jakość produktów rolnych, które bez przeszkód można wprowadzić na dany rynek. Poza tym porozumienia będą przewidywać środki podejmowane w razie zaistnienia jakiegokolwiek kryzysu na rynku rolnym wywołanego czynnikami ekonomicznymi czy zmieniającymi się preferencjami odbiorców, wraz z określeniem metody dostosowania ceny produktu rolnego do sytuacji wywołanej kryzysem.

Innymi postanowieniami są postanowienia zobowiązujące producentów rolnych i ich kontrahentów do stosowania się do ustaleń podjętych w ramach porozumienia branżowego oraz określające sankcje za postanowienia umowne niezgodne z treścią porozumienia. Spory w odniesieniu do treści porozumienia oraz te wynikające z jego stosowania (bądź nie-

---

[31] Art. L.631-7 kodeksu rolnego, art. 11 dekretu nr 102.

[32] Należałoby dodać, że w takiej sytuacji postanowienia porozumień branżowych powinny być uważane za wiążące dla podmiotów reprezentowanych przez organizacje-sygnatariuszy porozumień, a niepodporządkowanie się im przede wszystkim zagrożone jest sankcją odszkodowawczą na rzecz określonej organizacji; por. art. 11 ust. 5 i art. 13 ust. 1 dekretu nr 102. Ustawodawca oprócz tego może przewidzieć objęcie ustaleniami porozumień także podmiotów niezwiązanych w żaden sposób z sygnatariuszami porozumień. Jest to sytuacja dopuszczalna jedynie wyjątkowo; por. art. L.631-10 kodeksu rolnego oraz art. 13 ust. 2 dekretu nr 102.

[33] Treść porozumień branżowych została uregulowana w art. L.631-6 kodeksu rolnego oraz w art. 11 dekretu nr 102.

przestrzegania) mają być rozstrzygane przez podmioty i w ramach procedury przewidzianej w klauzuli arbitrażowej. Co ważniejsze, w porozumieniach znajdują się również postanowienia odnoszące się do spraw szczegółowych, np. zasady rozliczeń kontrahentów w ramach poszczególnych stosunków umownych w razie zdarzeń wywołanych siłą wyższą. Porozumienia branżowe określają także obowiązki związane z uiszczaniem składek oraz przewidują sankcje za niewywiązywanie się z tych obowiązków.

**10.** W treści porozumień branżowych mogą być zawarte wzorce umowne (wł. *contratti-tipo*, fr. *contrats types*) o różnej treści, adaptowane następnie do postanowień umownych. O treści samych wzorców umownych w omawianych ustawodawstwach mówi się niewiele. W porównaniu z innymi postanowieniami porozumień branżowych, ustalającymi reguły o charakterze ogólnym i sformułowanymi tak, by ściśle opisać obowiązki organizacji przedstawicielskich i innych stron porozumień w promowaniu tych rozwiązań i kontroli ich przestrzegania, wzorce umowne określają te reguły w języku umów indywidualnych, w postaci gotowej do zastosowania w ramach konkretnej umowy[34]. Mają one więc za zadanie zapewnić implementację postanowień umów ramowych do umów indywidualnych, a w szczególności dawać wzajemną gwarancję dostaw przy spełnieniu wymaganych warunków jakościowych i ilościowych[35].

Poprzez przyjęcie modelu wzorców klauzul umownych nie narzuca się z góry określonego rodzaju stosunku prawnego[36], który powinien łączyć objęte postanowieniem strony kontraktujące, ograniczając się jedynie do

---

[34] Ustawodawca zagwarantował sobie wpływ na treść umów indywidualnych nie tylko „poprzez" postanowienia porozumień branżowych, ale także określając w aktach prawnych pewne zasady, które bezpośrednio odnoszą się do takich umów. Chodzi tu przykładowo o uregulowanie kwestii przejścia własności przedsiębiorstwa przetwórcy produktów rolnych czy wypowiedzenie tychże umów; por. art. 12 dekretu nr 102.

[35] Art. 1 lit. g dekretu nr 102.

[36] Ustawodawca włoski w nieobowiązującym już dekrecie nr 88/88 wybrał inną drogę, próbując ustanowić na potrzeby wykonywania postanowień porozumień branżowych zupełnie nowy stosunek prawny, co ze względu na fragmentaryczną regulację spotkało się z silną krytyką. Umowy opisane w wymienionym dekrecie wymykały się spod zaliczenia ich do typowych umów sprzedaży ze względu na istnienie, obok zobowiązania przeniesienia własności (*dare)*, także zobowiązania do świadczenia usług na rzecz producenta rolnego (*facere)*; por. L. Russo, *Le associazioni...*, s. 957-959; F. P. Traisci, op. cit., s. 588-591 i cytowana tam literatura; L. Lorvellec (*Analyse des contrats agro-industriels a la lumière de l'experience francaise*, w: *Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali*, red. A. Massart, Pisa 1990, s. 124) stwierdza, że zróżnicowanie *contrats agroindustriels* powoduje, iż nie jest możliwe zamknięcie ich w ramach określonej istniejącej kategorii umów.

postawienia wymogu „wzbogacenia" danego stosunku prawnego o postanowienia wynikające z porozumień branżowych[37].

**11.** Warunkiem wejścia w życie porozumienia branżowego jest jego akceptacja ze strony państwa. Oznacza to przyznanie państwu roli ostatecznego decydenta w przedmiocie wpływania na stosunki umowne pomiędzy producentami rolnymi i innym przedsiębiorcami. Najczęściej akceptacja taka odbywa się na drodze władczej decyzji[38] uprawnionego organu[39] kontrolującego szczegółowo treść przedstawianych porozumień z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Wraz z zatwierdzeniem postanowienia porozumień branżowych stają się wiążące dla podmiotów, które są ich adresatami. Samo zatwierdzenie może także nadawać im jedynie określony charakter (określone cechy[40]), przewidując w innym zakresie skuteczność *ex lege*[41].

**12**. Porozumienia branżowe, ze względu na zróżnicowanie ich treści i charakteru, nie mogą być zaszeregowane w ramach znanych dotychczas stosunków prawnych. Stanowią one nową grupę porozumień, charaktery-

---

[37] W tym miejscu można wspomnieć o istniejącej we francuskim kodeksie rolnym instytucji, która może służyć realizacji części zadań i celów stojących przed porozumieniami branżowymi, w szczególności zapewnienia równorzędności stron. Mowa tu o *les contrats d'intégration*, które stanowią szczególny typ umowy. Regulacja tych kontraktów (art. L.326-1 - L.326.10) ma zagwarantować transparentność stosunków umownych, a zarazem otworzyć drogę stronom kontraktującym do podobnych korzyści finansowych (kredytów, subwencji) w sytuacji braku ciał przedstawicielskich bądź woli niewiązania się z takimi organizacjami.

[38] Bądź też jej braku – poprzez „milczące" zaakceptowanie; por. art. 11 ust. 6 dekretu nr 102.

[39] We Francji jest to minister właściwy do spraw rolnictwa, działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki (art. L.631-9 kodeksu rolnego), natomiast we Włoszech – Minister Polityki Rolnej i Leśnej (art. 11 ust. 6 dekretu nr 102).

[40] Chodzi tu przykładowo o wspomnianą już możliwość rozciągnięcia obowiązywania postanowień porozumień branżowych na podmioty niezrzeszone.

[41] Tak jest we Francji, gdzie ważność porozumienia branżowego nie jest w szczególny sposób kontrolowana przez państwo, o ile porozumienie obejmuje swymi postanowieniami jedynie członków organizacji – sygnatariuszy porozumienia. W przypadku rozciągnięcia obowiązywania porozumienia na podmioty niezrzeszone w tych organizacjach (art. L.631-10 kodeksu rolnego), kontrola *ex ante* polega na wcześniejszym zatwierdzeniu porozumienia przez właściwego ministra. Warto zauważyć, że *accords interprofessionells* we Francji istniały od lat dwudziestych XX w., a doczekały się pełnej regulacji prawnej dopiero w 1975 r. Do tego czasu ważność porozumień branżowych nie podlegała żadnej kontroli administracyjnej, a mimo to same porozumienia miały faktyczną moc wiążącą, podobnie jak w dniu dzisiejszym; por. L. Lorvellec, op. cit., s. 123. Podobnie jest też w zakresie działalności organizacji branżowych – dopiero ich „zaakceptowanie" przez państwo otwiera im drogę do ważnych prerogatyw, np. w postaci uchwalania porozumień podobnych do branżowych; zob. art. L.632-1 kodeksu rolnego.

zującą się swoistymi cechami. W artykule został zaprezentowany w ogólny sposób jedynie „szkielet" tej instytucji, z pominięciem bardziej szczegółowej problematyki, takiej jak na przykład: wpływ porozumień branżowych na postanowienia umów o zbyt produktów rolnych, możliwość rozciągnięcia ich stosowania na podmioty niezrzeszone w ramach porozumień czy też stosunek porozumień branżowych do instytucji zbliżonych – uchwał organizacji międzybranżowych. Jednakże już zaprezentowane rozważania wskazują, że porozumienia branżowe są instytucją, której warto poświęcić szczególną uwagę przy rozpatrywaniu możliwości modernizacji rolnictwa w Polsce.

## BRANCH AGREEMENTS IN AGRICULTURE IN FRENCH AND ITALIAN LAW. SELECTED ISSUES

Summary

Branch agreements are widely discussed in the foreign literature, particularly in France and Italy. Polish researches have not, as yet, given that subject a serious attention, hence a certain gap in the Polish doctrine, which is even more pronounced in the situation today, where branch agreements play a significant role in the organisation of agricultural markets. Shedding some light on the subject in question to the Polish Reader seems therefore useful and justified.

The paper covers the key issues related to a branch agreement, and in particular it focuses on its definition, its subject and contents as well as its functions and objectives.

The paper concludes with a statement that branch agreements in agriculture constitute a specific legal institution and cannot be classified using the existing system of legal relations. At the same time, the specific features of that institution require that more focus and attention is given to those agreements, especially when it comes to the deliberations concerning modernisation of Polish agriculture. What may become of use here is experience gained from the existing branch agreement in the sugar market.

## ACCORDI INTERPROFESSIONALI NELL'AGRICOLTURA FRANCESE E ITALIANA (QUESTIONI SCELTE)

Riassunto

La problematica degli accordi interprofessionali in agricoltura è ampiamente trattata nella letteratura straniera, specie in quella italiana e francese. Nella scienza polacca essa non è stata – almeno fino ad adesso – trattata più da vicino. È una lacuna significativa nella dottrina, tanto più che gli accordi dottrinali svolgono un ruolo notevole nell'organizzazione dei mercati agricoli. Perciò l'avvicinamento di questa problematica al Lettore polacco è più che fondata.

Le considerazioni abbracciano le questioni fondamentali dall'ambito degli accordi interprofessionali in agricoltura, e in particolare: definizione di questa istituzione, specificazione delle parti degli accordi interprofessionali, oggetto, contenuto, ed anche funzioni
e scopi.

Nella conclusione, l'Autore constata che gli accordi interprofessionali in agricoltura costituiscono una specifica istituzione giuridica. Essi non possono essere inquadrati nel campo dei rapporti giuridici conosciuti fino ad adesso. Viste le caratteristiche di questa istituzione, bisogna consacrarle molta più attenzione all'occasione delle considerazioni riguardo alla modernizzazione dell'agricoltura in Polonia, tanto più che c'è già una certa esperienza riguardante il funzionamento dell'accordo interprofessionale sul mercato dello zucchero.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

ANETA SUCHOŃ

# Z problematyki podatku rolnego

**1**. Podatek rolny funkcjonuje w naszym systemie prawnym już ponad 20 lat[1]. Sama ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym[2] była w ciągu tego okresu wielokrotnie nowelizowana. Wspomnieć przede wszystkim należy o ustawie z 10 października 2002 r., zmieniającej wyżej wymieniony akt prawny[3], która weszła w życie 1 stycznia 2003 r. Zmodyfikowała ona w sposób zasadniczy przedmiot opodatkowania. Podatkowi rolnemu podlegają teraz nie tylko grunty gospodarstw rolnych, lecz wszystkie grunty (również do 1 ha) sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem tych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż rolnicza. W kolejnych latach nastąpiły kolejne nowelizacje omawianej ustawy[4].

Mimo zmian, przepisy dotyczące podatku rolnego nadal nie są jasne i budzą wątpliwości interpretacyjne. Dotyczy to zwłaszcza problematyki ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w sytuacji finansowania przedsięwzięcia ze środków unijnych czy zwolnienia w tymże podatku w przypadku utworzenia bądź powiększenia gospodarstwa rolnego do 100 ha. Co prawda, ta ostatnia kwestia była szeroko omawiana w doktrynie[5], ale oka-

---

[1] Zob. A. Stelmachowski, *Opodatkowanie rolnictwa*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 264.

[2] Tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 36, poz. 969 ze zm.

[3] Ustawa z 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, Dz. U. Nr 200, poz. 1680.

[4] Np. ustawą z 22 września 2006 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, Dz. U. Nr 191, poz. 1412.

[5] Zob. np. K. Deputat, J. Orłowski, *Zwolnienie od podatku rolnego w przypadku utworzenia nowego lub powiększenia już istniejącego gospodarstwa rolnego*, „Finanse Komunalne"

zuje się, że w obecnych warunkach nadal wywołuje rozbieżności w wykładni.

Problemy związane ze stosowaniem ustawy o podatku rolnym wynikają z różnych przyczyn. Przede wszystkim należy pamiętać, że regulacje prawne skuteczne w jednych warunkach społeczno-gospodarczych mogą być nieefektywne w innych. W ostatnim czasie coraz więcej rolników dokonuje modernizacji budynków gospodarczych czy też nabywa grunty rolne na własność, co wpływa na wzrost zainteresowania problematyką zwolnień i ulg w podatku rolnym. Poza tym uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, uchwalenie wielu nowych aktów prawnych związanych z rolnictwem oraz wzrastająca popularność dzierżawy jako tytułu organizowania i powiększania gospodarstw rolnych przyczyniły się do zmian w stosunkach wiejskich.

Celem artykułu jest próba rozstrzygnięcia wątpliwości, jakie wywołuje w praktyce stosowanie ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Na wstępie omówiona zostanie pozycja posiadacza zależnego, a zwłaszcza dzierżawcy, jako podatnika podatku rolnego. Z uwagi na fakt, że problematyka ta łączy się z kwestią uiszczania podatku od nieruchomości za posadowione na gruntach rolnych obiekty budowlane, poruszone zostanie także zagadnienie zwoleniania budynków gospodarczych z podatku od nieruchomości w przypadku oddania zabudowanych gruntów rolnych w posiadanie zależne. W dalszej kolejności analizie poddany będzie mechanizm zwolnienia z podatku rolnego w przypadku utworzenia bądź powiększenia gospodarstwa rolnego, a także zagadnienie ulg inwestycyjnych.

**2**. Według art. 3 ust. 1 ustawy o podatku rolnym, podatnikami podatku rolnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, które są właścicielami, posiadaczami samoistnymi[6] czy użytkownikami wieczystymi gruntów. Nasuwa się pytanie, czy podatnikami mogą być także posiadacze zależni, a w szczególności dzierżawcy. Otóż obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego ciąży na posiadaczach gruntów, które stanowią własność Skarbu Państwa,

---

2000 nr 2, s. 27; M. Popławski, *Nabycie własności gruntów przez ich posiadaczy a zwolnienie z podatku rolnego*, „Finanse Komunalne" 2001, nr 5, s. 20 i n.

[6] W sytuacji gdy jednocześnie występują dwa podmioty – właściciel i samoistny posiadacz gruntów, ustawodawca podatnikiem podatku rolnego ustawodawca czyni posiadacza samoistnego tychże gruntów (art. 3 ust. 2 ustawy o podatku rolnym); zob. też pismo z 28 marca 2006 r. Ministerstwa Finansów, Departament Podatków Lokalnych i Katastru LK-832/1/AP/06/12, Obowiązek podatkowy posiadacza samoistnego w podatku rolnym, www.mf.gov.pl.

lub jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika albo z umowy zawartej z właścicielem, z Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, lub jest bez tytułu prawnego, z wyjątkiem gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Lasów Państwowych (w tym bowiem przypadku podatnikami są odpowiednio jednostki organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnych i Lasów Państwowych)[7]. Jak wiadomo, posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, w tym dzierżawca (posiadacz zależny). Oznacza to, że w przypadku dzierżawy gruntów należących do Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego podatnikiem podatku jest dzierżawca. Za zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami uznać zatem należy § 14 wzoru umowy dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP. Na jego podstawie dzierżawca zobowiązany jest do ponoszenia (oprócz czynszu dzierżawnego) wszelkich obciążeń publicznoprawnych związanych z przedmiotem dzierżawy, a obciążających – zgodnie z obowiązującymi przepisami – właściciela lub posiadacza nieruchomości, w tym także podatku rolnego i leśnego oraz innych obciążeń związanych z jego posiadaniem[8].

Inaczej kwestia ta kształtuje się w odniesieniu do dzierżawców gruntów prywatnych. Otóż są oni podatnikami podatku rolnego tylko w sytuacji, gdy grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części oddane w dzierżawę na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników albo przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych[9]. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[10], oddanie gruntów w co najmniej 10-letnią dzierżawę upoważnia wydzierżawiającego do

---

[7] Szerzej na temat podatników podatku rolnego zob. np. L. Etel, *Podatek od nieruchomości, rolny, leśny – Komentarz*, Warszawa 2003, s. 326 i n.; J. Bieluk, *Obciążenia podatkowe rolnictwa*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005, s. 441.

[8] Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – wybrane zagadnienia dla osób zainteresowanych dzierżawą*, Warszawa 2006.

[9] Dzierżawcy, którym grunty rolne zostały w całości lub w części oddane w dzierżawę na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o rentach strukturalnych, uznani zostali za podatników podatku rolnego na podstawie ustawy z 22 września 2006 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, która weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Do tego czasu podatnikami podatku rolnego byli wydzierżawiający; zob. pismo Ministra Finansów, Z-cy Dyrektora Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru z 10 stycznia 2005 r. nr LK-1348/LP/04/KM, „Biuletyn Skarbowy" 2005, nr 1, s. 25, www. mf. gov.pl.

[10] Tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

otrzymania części uzupełniającej emerytury rolniczej. Jeśli chodzi o renty strukturalne, to w świetle § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[11], zawarcie długoterminowej umowy dzierżawy w formie pisemnej i zgłoszenie jej do ewidencji gruntów i budynków lub w formie aktu notarialnego było traktowane jako przekazanie gospodarstwa rolnego przez rolnika starającego się o uzyskanie renty strukturalnej[12].

W świetle powyższych uwag dotyczących podatku rolnego dostrzec można niekonsekwencję ustawodawcy. Z art. 702 k.c. wynika mianowicie możliwość obciążenia obowiązkiem uiszczania podatku rolnego każdego dzierżawcy. Z kolei art. 708 k.c. przewiduje, że osoba, która wzięła nieruchomość rolną do używania i pobierania pożytków bez obowiązku uiszczania czynszu, zobowiązana jest do ponoszenia podatków i innych ciężarów związanych z własnością lub z posiadaniem gruntu. Jednocześnie – w świetle ustawy o podatku rolnym – podatnikami podatku rolnego mogą być tylko niektórzy z wymienionych posiadaczy zależnych.

W wyroku z 28 stycznia 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny[13] w Warszawie orzekł, że obowiązku podatkowego w podatku rolnym nie mogą wyłączyć postanowienia umowy dzierżawy, nie wchodzi to bowiem w zakres regulacji pozostawionej swobodnemu uznaniu stron umów cywilnoprawnych. Podkreślić jednak trzeba, że nawet jeżeli dzierżawca nie jest podatnikiem podatku rolnego w świetle ustawy o podatku rolnym, w umowach dzierżawy występuje często postanowienie o obowiązku refundacji właścicielowi uiszczanej przez niego kwoty za podatek rolny albo jego uiszczania w imieniu i na rzecz wydzierżawiającego bezpośrednio do urzędu gminy. Rozwiązanie takie jest bezsprzecznie niekorzystne dla dzierżawców, ponoszą oni bowiem koszty podatku rolnego, gdy jednocześnie nie mogą korzystać ze zwolnień i ulg przysługującym podatnikom. Wydaje się, że trudno znaleźć kryteria, jakimi kierował się ustawodawca, określając podatników podatku rolnego.

W kontekście powyższych rozważań nasuwa się pytanie, czy dzierżawca, który uiszcza podatek rolny, jest również podatnikiem podatku od

---

[11] Dz. U. Nr 114, poz. 1191.

[12] Nowe rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 109, poz. 750) nie przewiduje możliwości oddania gruntów rolnych w długoterminową dzierżawię za rentę strukturalną. Przekazanie musi mieć charakter trwały.

[13] III SA 1492/02, LEX, nr 126784.

nieruchomości za posadowione na gruntach rolnych budynki i budowle. Otóż ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[14] określa, że obowiązek podatkowy ciąży na posiadaczach obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości. Natomiast w wymienionym akcie prawnym brakuje zastrzeżenia, że podatnikiem podatku od budynków i budowli jest dzierżawca-podatnik podatku rolnego, jeżeli grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części oddane w dzierżawę na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych. Warto dodać, że konstrukcja art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie stwarza możliwości dowolnego wyboru podmiotu podlegającego obowiązkowi podatkowemu, tj. uzależnionego od tego, kto czerpie zyski z dzierżawy budowli i w czyim faktycznie władaniu pozostaje dany przedmiot opodatkowania – właściciela czy posiadacza zależnego.

W tym miejscu warto zastanowić się, czy w przypadku oddania zabudowanych gruntów rolnych w dzierżawę możliwe będzie skorzystanie z instytucji zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków gospodarczych. Otóż według art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zwolnienie to obejmuje przede wszystkim budynki gospodarcze lub ich części: a) służące działalności leśnej lub rybackiej, b) położone na gruntach gospodarstw rolnych i służące wyłącznie działalności rolniczej[15] c) zajęte na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej.

Najwięcej wątpliwości interpretacyjnych wywołuje art. 7 ust. 1 pkt 4b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w przypadku opodatkowania „cudzych" budynków wykorzystywanych przez posiadacza zależnego do prowadzenia działalności rolniczej. Sprawa jest prosta, gdy chodzi o budynki posadowione na gruntach rolnych należących do Skarbu Państwa

---

[14] Tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 121, poz. 844 ze zm.

[15] Oznacza to, że budynki należące do rolnika, mimo wykorzystywania ich do działalności rolniczej, jęśli położone są na gruntach niesklasyfikowanych jako użytki rolne albo na gruntach zadrzewionych lub zakrzewionych na użytkach rolnych, nie mogą być zwolnione od podatku; poza tym ustawodawca użył sformułowania „służące wyłącznie", a zatem budynek gospodarczy musi być faktycznie, stale zajęty i wykorzystywany wyłącznie do prowadzenia działalności rolniczej.

czy jednostek samorządu terytorialnego. Posiadacze zależni uznani bowiem zostali za podatników zarówno podatku rolnego, jak i podatku od nieruchomości, co oznacza, że jeżeli zostały spełnione przesłanki z art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b, mogą skorzystać ze zwolnienia w podatku od nieruchomości. Natomiast sprawa bardziej się komplikuje w przypadku oddania w dzierżawę prywatnego zabudowanego gruntu rolnego, na którym posadowione są budynki gospodarcze. W tym zakresie wyróżnić można dwa stanowiska. Zanim jednak zostaną one omówione, wyjaśnić trzeba, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych definiuje pojęcia „gospodarstwo rolne". Dlatego przyjmuje się, że dokonując interpretacji art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b, należy odwołać się do definicji zawartej w ustawie o podatku rolnym.

Pierwsze stanowisko dotyczące wykładni powołanego przepisu opiera się na założeniu łączenia gospodarstwa rolnego z podatnikiem podatku rolnego. W piśmie z 19 czerwca 2007 r. Ministerstwo Finansów stwierdziło[16], że warunkiem zwolnienia budynków gospodarczych na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przepisu jest łączne spełnienie dwóch przesłanek: położenie tych budynków na gruntach gospodarstwa rolnego oraz służenie wyłącznie działalności rolniczej. Definicja gospodarstwa rolnego zawarta została w art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym, a działalności rolniczej – w art. 1a ust. 1 pkt 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Z kolei podatnicy podatku rolnego zostali określeni w art. 3 ustawy o podatku rolnym. Jak wynika z art. 3 ust. 3 tego aktu prawnego, dzierżawca jest podatnikiem podatku rolnego, jeżeli grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych.

Oznacza to, że – z wyjątkiem umów zawartych na podstawie wspomnianych przepisów – pozostałe kontrakty dzierżawy prywatnych gruntów nie przenoszą obowiązku podatkowego w podatku rolnym z właściciela tych gruntów na dzierżawcę. Zgodnie z przepisami ustawy o podatku rolnym, właściciel gruntów (wydzierżawiający) nadal pozostaje podatnikiem podatku rolnego.

W przypadku zawarcia umowy dzierżawy użytków rolnych niestanowiących gospodarstwa rolnego wraz z budynkami gospodarczymi, nie-

[16] Odpowiedź na pismo z 22 marca 2007 r. wójta z woj. opolskiego, nr Fn 3113-5/32/2007, w sprawie interpretacji przepisów podatkowych dotyczących zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków gospodarczych.

przenoszącej obowiązku podatkowego w podatku rolnym, budynki gospodarcze, nawet jeżeli będą wykorzystywane przez dzierżawcę wyłącznie do działalności rolniczej, nie będą podlegały zwolnieniu z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – nie będzie bowiem spełniony warunek położenia budynków gospodarczych na gruntach gospodarstwa rolnego. Jeżeli nie są spełnione warunki wynikające z wymienionego przepisu, budynki gospodarcze podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości z taką samą stawką, jak od pozostałych budynków, o ile nie są one związane z prowadzeniem działalności gospodarczej[17].

Druga wykładnia opiera się na założeniu, że definicje gospodarstwa rolnego oraz podatnika podatku rolnego odgrywają samoistną rolę. Na początku warto wskazać, że z treści art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wynika, że budynki zwolnione od podatku muszą stanowić własność prowadzącego gospodarstwo rolne ani że zwolnienie odnosi się do tylko do podatników podatku rolnego. Wymagane są natomiast – po pierwsze – wyłączny związek pomiędzy budynkiem a działalnością rolniczą, po drugie – położenie na terenie gospodarstwa rolnego. Warto przypomnieć, że według definicji gospodarstwa rolnego zamieszczonej w ustawie o podatku rolnym, za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Zgodnie z art. 336 k.c., posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, w tym dzierżawca (posiadacz zależny).

Oznacza to, że biorąc pod uwagę treść art. 7 ust. 1 pkt. 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w pełni uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że budynki które są wykorzystywane przez dzierżawcę wyłącznie do działalności rolniczej, powinny zostać zwolnione z podatku od nieruchomości, jeżeli położone są na użytkach rolnych albo na gruntach zadrzewionych albo zakrzewionych, a łącznie z innymi gruntami będącymi

[17] Ibidem. Wyjaśnić jednak trzeba, że powyższe stanowisko nie stanowi interpretacji w rozumieniu art. 14 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, a jedynie opinię Ministerstwa Finansów w przedmiotowej sprawie i ma charakter kierunkowy.

w posiadaniu dzierżawcy albo będącymi jego własnością, tworzą gospodarstwo rolne w rozumieniu ustawy o podatku rolnym.

Wydaje się, że pojęcia gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym nie należy łączyć z podmiotami, które są podatnikami podatku rolnego za grunty tworzące gospodarstwo rolne. Opinia taka znajduje potwierdzenie na gruncie innych ustaw, w których następuje odwołanie do definicji gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym. Przykładowo, według ustawy z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej[18], zwrot podatku przysługuje producentom rolnym – osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, będącym posiadaczami gospodarstw rolnych w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. W przypadku gdy grunty gospodarstwa rolnego stanowią przedmiot posiadania samoistnego lub zależnego, zwrot podatku przysługuje posiadaczowi zależnemu, tj. np. dzierżawcy.

Warto dodać, że zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie i w doktrynie, przepisy ustaw podatkowych należy stosować ściśle, a więc z wyłączeniem wykładni rozszerzającej, i to w odniesieniu do przepisów dotyczących zarówno przywilejów podatkowych, jak i obowiązków podatkowych[19]. A zatem zasadne jest twierdzenie, że przedstawiona interpretacja Ministerstwa Finansów nie budziłaby zastrzeżeń, gdyby przepis ten brzmiał następująco: „Zwolnienie od podatku dotyczy budynków służących wyłącznie działalności rolniczej położonych na gruntach gospodarstw rolnych podatników podatku rolnego za te grunty". Natomiast obecnie obowiązujący przepis nie zawiera takiego ograniczenia.

Omówione powyżej stanowisko ma oparcie w doktrynie. Otóż L. Etel i S. Presnarowicz[20] uważają, że zdarza się często, iż rolnik prowadzący gospodarstwo rolne wykorzystuje na podstawie umowy obiekty budowlane rodziców lub sąsiada-emeryta (np. stodołę czy chlew) do prowadzenia działalności rolniczej. W takich sytuacjach budynki gospodarcze posiadacza zależnego, użytkowane rolniczo, spełniają wymogi omawianego zwolnienia, jest to bowiem zwolnienie o charakterze przedmiotowym, co oznacza, że nie ma znaczenia, kto jest właścicielem lub posiadaczem ta-

[18] Dz. U. Nr 52, poz. 379.

[19] Zob. np. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 sierpnia 1999 r., I SA/Gd 1651/97, ONSA 2000/3/111.

[20] Tak, L. Etel, S. Presnarowicz, *Podatki i opłaty samorządowe*. *Komentarz*, Warszawa 2005, s. 228 i n.; L. Etel, *Podatek*... s. 241; idem, *Opodatkowanie nieruchomości gospodarstwa rolnego*, „Finanse Komunalne" 1995, nr 2, s. 23 i n.

kiego budynku. Byłoby to istotne, gdyby z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynikało, że zwolnione są budynki gospodarcze stanowiące własność lub znajdujące się w posiadaniu podatników prowadzących gospodarstwo rolne. Tak jednak nie jest. W związku z tym nie ma podstaw do rozszerzającej interpretacji tego przepisu, wskazującej dodatkowe warunki zwolnienia, które nie wynikają z jego treści[21].

**3**. Dla producentów rolnych istotne znaczenie mają zwolnienia i ulgi w podatku rolnym. Zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe może on przeznaczyć na inne cele, np. modernizację gospodarstwa rolnego czy spłatę kredytów. Ustawa o podatku rolnym przewiduje szereg zwolnień i ulg. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na przedstawienie wszystkich z nich, warto jednak wspomnieć chociaż o niektórych.

Według art. 12 ust. 1 pkt 4 wymienionego aktu prawnego, od podatku rolnego zwolnione są grunty rolne przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha: 1) będące przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży, 2) będące przedmiotem umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, 3) wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objęte w trwałe zagospodarowanie. Za „trwałe zagospodarowanie" uważa się wzięcie gruntów w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat[22]. Okres wymienionego zwolnienia wynosi 5 lat. Ponadto, po jego upływie, stosuje się ulgę w podatku rolnym, polegającą na obniżeniu podatku w pierwszym roku o 75%, a w drugim – o 50%.

Rozważenia wymaga określenie podmiotów, które mogą skorzystać z tego zwolnienia i ulgi. Generalnie zwolnienie odnosi się zarówno do osób fizycznych, jednostek nieposiadających osobowości prawnej, jak i do osób prawnych. Warunkiem jest jednak utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha. O możliwości zastosowania zwolnienia od podatku rolnego decyduje zatem powierzchnia. Jeżeli obszar gospodarstwa (w przypadku powiększenia – łącznie z gruntami wcześniej wchodzącymi w jego skład) nie przekroczy obszaru 100 ha, wówczas nowo nabyte grunty podlegają zwolnieniu od podatku. Natomiast gdy powierzchnia nowo utworzonego lub

[21] Tak, L. Etel, S. Presnarowicz, op. cit., s. 228 i n.; L. Etel, *Podatek*.., s. 241.

[22] Zob. M. Gilewicz, *Ograniczenia zwolnienia podatkowego przy kupnie gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rolnik Dzierżawca" 2003, nr 3, s. 54-55.

powiększonego gospodarstwa przekroczy 100 ha, omawiane zwolnienie nie będzie przysługiwać. Pewien wyjątek przewiduje art. 3 ustawy z 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym[23]. Stanowi on, że w latach 2003-2008 zwolnienie to, określone w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, stosuje się w przypadku osób prawnych nabywających grunty na powiększenie istniejących gospodarstw rolnych – i to bez względu na obszar gruntów będących w posiadaniu danej osoby prawnej w dniu 31 grudnia 2002 r. Oznacza to, że osoba prawna nabywająca grunty na powiększenie gospodarstwa rolnego do powierzchni podlegającej zwolnieniu od podatku (do 100 ha) nie wliczała gruntów znajdujących się w jej posiadaniu, według stanu obszaru tych gruntów na dzień 31 grudnia 2002 r.[24]

Analizując treść art. 12 ustawy o podatku rolnym, trzeba zadać pytanie, czy posiadacze zależni, a szczególnie dzierżawcy, mogą skorzystać z omawianego zwolnienia. Otóż z przepisu wynika, że obejmuje ono wyłącznie dzierżawców nieruchomości z Zasobu WRSP, którzy zawarli umowy na okres co najmniej 10 lat. Nie mogą jednak z niego skorzystać pozostali dzierżawcy, nawet ci, którzy są podatnikami podatku rolnego w świetle ustawy o podatku rolnym. Trwale zagospodarowanie bowiem odnosi się jedynie do gruntów wydzierżawionych przez ANR. Uniemożliwia to skorzystanie ze zwolnienia podatnikom-dzierżawcom innych gruntów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także tym określonym w art. 3 ust. 3 ustawy o podatku rolnym. Co więcej, pojawia się pytanie: czy mogą skorzystać ze zwolnienia w przypadku nabycia własności dzierżawionych gruntów?

Aby na nie odpowiedzieć, trzeba dokonać analizy wyrażenia „zwolnione są grunty rolne przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego". W tym zakresie wyróżnić możemy trzy możliwe interpretacje.

Pierwsza opiera się na założeniu, że pojęcie „posiadania" użyte w art. 1 ust. 2 omawianego aktu prawnego należy rozumieć w znaczeniu szerokim, obejmującym posiadanie samoistne i zależne. Zatem, jeżeli grunty nabyte na podstawie umowy sprzedaży były poprzednio użytkowane na podstawie umowy dzierżawy lub bezczynszowego użytkowania przez osobę starającą się o zwolnienie, to nabycie ich na własność nie mogło spowodować powiększenia lub utworzenia nowego gospodarstwa rolnego. W konsekwencji

[23] Dz. U. Nr 200, poz. 1680.

[24] Tak Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Lokalnych i Katastru, pismo z 3 marca 2003 r., LK-452/LP/03/IP, „Zwolnienia od podatku rolnego", www.mf.gov.pl.

nabywca tych gruntów nie mógłby skorzystać ze zwolnienia przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, ponieważ grunty te wchodziły poprzednio w skład gospodarstwa rolnego. Przy takiej interpretacji przyjąć należy, że pojęcie podatnika podatku rolnego oraz gospodarstwa rolnego mają specyficzne, samoistne znaczenie w ustawie o podatku rolnym. Interpretacja taka znajduje potwierdzenie w literaturze[25].

Podstawą drugiej interpretacji jest założenie, że w skład gospodarstwa rolnego wchodzą tylko grunty podatników podatku rolnego. A zatem w przypadku nabycia przez podatnika podatku rolnego własności posiadanych przez niego gruntów nie mógłby on korzystać z ulgi w podatku rolnym. W piśmie z 28 sierpnia 2003 r. Ministerstwo Finansów (Departament Podatków Lokalnych i Katastru)[26] wyraziło opinię, że wydzierżawienie gruntów na podstawie umowy określonej w art. 3 ust. 3 ustawy o podatku rolnym oraz wniesienie gruntów do spółdzielni produkcyjnej spowodowało, zgodnie z powołanymi przepisami, że dzierżawca oraz spółdzielnia produkcyjna jako posiadacze tych gruntów byli zobowiązani do zapłaty podatku rolnego. W związku z tym – zdaniem Ministerstwa – należy uznać, że grunty te wchodziły w skład gospodarstw rolnych: dzierżawcy i spółdzielni produkcyjnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 wymienionej ustawy. Nabycie tych gruntów nie spowodowało więc powiększenia lub utworzenia nowego gospodarstwa rolnego, a spełnienie tej przesłanki jest warunkiem niezbędnym do korzystania ze zwolnienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 4 tego aktu prawnego. Zmiana tytułu prawnego do tych gruntów nie może spowodować, że grunty te „wejdą" w skład gospodarstwa rolnego, skoro już wcześniej były tak traktowane.

Stanowisko wyrażone przez Ministerstwo Finansów opiera się na założeniu, że jeżeli użytkownik gruntu rolnego był podatnikiem podatku rolnego za te grunty, to uznać należy, iż wchodziły one w skład gospodarstwa rolnego. Ich nabycie nie spowoduje powiększenia jego obszaru, a zatem użytkownik nie może skorzystać ze zwolnienia na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym.

Te dwie interpretacje wprowadzają duże ograniczenia w zwolnieniu od podatku rolnego. Pierwsza z nich wyłącza wszystkich posiadaczy gruntów rolnych, którzy następnie nabyli te grunty. Druga tylko tych, którzy byli w świetle przepisów podatnikami podatku rolnego przed ich nabyciem. Nasuwa się pytanie, dlaczego ze zwolnienia mogą, przykładowo,

---

[25] Tak np. M. Popławski, *Nabycie własności...,* s. 15 i n.

[26] Pismo Ministerstwa Finansów, Departament Podatków Lokalnych i Katastru z 28 sierpnia 2003 r., LK-1467/LP/03/IP, „Zwolnienia od podatku rolnego", www.mf.gov.pl.

korzystać dzierżawcy z Zasobu WRSP, którzy wzięli w dzierżawę grunty na okres 10 lat, a możliwości tej nie mają dzierżawcy gruntów prywatnych czy jednostek samorządu terytorialnego – zarówno w przypadku zawarcia długoterminowej umowy dzierżawy, jak również późniejszego nabycia ich na własność. Skoro ustawodawca uznał za podatników niektóre kategorie dzierżawców, to wydaje się, że tym bardziej powinien właśnie tej grupie przyznać zwolnienie w przypadku powstania czy powiększenia gospodarstwa rolnego. Jak wiadomo, według interpretacji Ministerstwa Finansów podmioty te zostały wyłączone z zakresu podmiotowego zwolnienia z art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym.

Trzecia interpretacja odwołuje się do wykładni celowościowej. Wydaje się, że ustawodawca, wprowadzając art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, zamierzał przyznać preferencje w podatku w tych wszystkich przypadkach, które prowadzą do rozwiązań trwałych, poprawiających strukturę agrarną wsi, a więc tworzących nową jakość w zakresie zagospodarowania użytków rolnych. Ta nowa jakość nie powstaje jednak w każdym przypadku objęcia w posiadanie gruntów rolnych. Można o niej mówić dopiero wtedy, gdy podatnik nabył grunt na własność lub nabył prawo jego wieczystego użytkowania, bądź też objął grunty Zasobu WRSP w trwałe zagospodarowanie, w wyniku czego powstało gospodarstwo rolne (bądź też zostało powiększone już istniejące do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha[27]).

Zarówno oddanie gruntów ANR w dzierżawę na okres krótszy niż 10 lat, jak też oddanie gruntów innych niż te należące do Zasobu WRSP, nie zostało uznane przez ustawodawcę za trwałe zagospodarowanie. A zatem, jeżeli ono nie nastąpiło i posiadacz nie mógł skorzystać ze zwolnienia w podatku rolnym, wydaje się uzasadnione twierdzenie, iż dopiero w przypadku nabycia własności bądź prawa użytkowania wieczystego nabywca mógłby skorzystać ze zwolnienia w podatku rolnym. Taka interpretacja byłaby słuszna w kontekście celu, jaki miała spełniać regulacja art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, tj. popieranie powstawania i powiększania jednostek trwałych, które prowadzą do stabilnych rozwiązań, poprawiających strukturę agrarną wsi oraz równości podatników. Z wyjątkiem jednak gruntów wchodzących w skład Zasobu WRSP, ma ona nikłe

[27] Tak uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 sierpnia 1999 r., ONSA 2000, nr 2, poz. 50. Na temat powiększenia gospodarstwa rolnego zob. np. B. Wierzbowski, *Glosa do uchwały z 30 sierpnia 1999 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2000, nr 4, poz. 59; A. Zieliński, *Glosa do uchwały NSA z 28 kwietnia 1988 r. (S.A./P 244/88)*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 6, s. 120.

podstawy prawne. Otóż według art. 12 ust. 7 ustawy o podatku rolnym, zwolnienia z tytułu nabycia gruntów z Zasobu WRSP w drodze umowy sprzedaży nie stosuje się, jeżeli przedmiotem nabycia są grunty objęte uprzednio przez nabywcę w trwałe zagospodarowanie. W orzecznictwie[28] i doktrynie spotkać się można z opinią, że nie wyklucza to możliwości zastosowania zwolnienia w przypadku nabycia własności nieruchomości rolnych oddanych uprzednio w dzierżawę poniżej 10 lat[29].

Kolejny problem, jaki pojawia się w zakresie stosowania omawianego zwolnienia, związany jest ze sprzedażą przedmiotu dzierżawy przez ANR osobom trzecim, np. byłemu właścicielowi. Istotne jest zatem, czy dzierżawcy będzie nadal przysługiwało zwolnienie z podatku rolnego? Kwestią podstawową jest ustalenie, jaki podmiot w świetle ustawy o podatku rolnym po sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP jest podatnikiem podatku rolnego. Otóż w sytuacji gdy nabywcą nie jest Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego, to na właścicielu, a nie na dzierżawcy ciążyć będzie obowiązek podatkowy. W stosunku do nabywcy gruntu rolnego nie można zatem stosować zwolnień i ulg przyznanych dzierżawcy[30]. Oczywiście, jeżeli nabywca będzie spełniał warunki określone w art. 12 ustawy o podatku rolnym, będzie mógł sam skorzystać ze zwolnienia w przypadku utworzenia bądź powiększenia gospodarstwa rolnego do 100 ha.

**4**. Dla podmiotów uiszczających podatek rolny istotna jest ulga inwestycyjna. Przysługuje ona z tytułu wydatków poniesionych na: 1) budowę lub modernizację budynków inwentarskich służących do chowu, hodowli

---

[28] Zob. cyt. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 sierpnia 1999 r.

[29] W literaturze spotyka się także inne interpretacje treści art. 12 ust. 7 ustawy o podatku rolnym. Zdaniem M. Popławskiego, chodzi w tym przepisie o sytuację, gdy grunty – co prawda – w momencie nabycia nie były w posiadaniu nabywcy, ale użytkował je on w przeszłości i skorzystał ze zwolnienia w podatku na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym; zob. M. Popławski, *Nabycie własności...*, s. 20. Autor ten podaje następujący przykład. Podatnik objął w trwałe zagospodarowanie użytki rolne wchodzące w skład Zasobu WRSP. Po okresie, na który została zawarta umowa dzierżawy, przekazał grunty ANR. Z tą datą nie mogą być traktowane jako wchodzące w skład gospodarstwa rolnego. Po pewnym czasie jednak podmiot ten nabywa te same grunty na podstawie umowy sprzedaży. W świetle art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy byłby on uprawniony do skorzystania ze zwolnienia, skoro grunty nie były w momencie ich nabycia w posiadaniu kupującego, ponieważ jednak przedmiotem nabycia były grunty z Zasobu WRSP, przejęte uprzednio w trwałe zagospodarowanie, ulgi z tytułu nabycia gruntów nie stosuje się, co wynika z art. 12 ust. 7 ustawy o podatku rolnym.

[30] Por. M. Gilewicz, *Zwolnienie z podatku rolnego po zwrocie dzierżawionej nieruchomości prywatnemu właścicielowi – »Gdy każą płacić«*, „Rolnik Dzierżawca" 2001, nr 10, s. 30.

i utrzymywania zwierząt gospodarskich oraz obiektów służących ochronie środowiska; 2) zakup i zainstalowanie deszczowni, urządzeń melioracyjnych i urządzeń zaopatrzenia gospodarstwa w wodę, jak również urządzeń do wykorzystywania dla celów produkcyjnych naturalnych źródeł energii (wiatru, biogazu, słońca, spadku wód).

Art. 13 ust. 1 ustawy o podatku rolnym stanowi, że ulga inwestycyjna przysługuje podatnikowi podatku rolnego. Można zatem przyjąć, że przysługuje ona niezależnie od tego, czy budynek inwentarski położony jest na gruntach gospodarstwa rolnego, czy na użytkach rolnych, które nie wchodzą w skład gospodarstwa (poniżej 1 ha). Pod pojęciem „budowy" rozumieć należy wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę lub rozbudowę budynku lub obiektu. Najwięcej niejasności powoduje wyjaśnienie słowa „modernizacja", w każdym bowiem przypadku należy dokonać oceny, czy mamy do czynienia z modernizacją, czy tylko remontem obiektu. Nie będą modernizacją naprawy mające na celu przywrócenie wartości użytkowej danego obiektu, odtworzeniu stanu pierwotnego[31]. Przez „modernizację" rozumieć należy trwałe unowocześnienie budynku lub obiektu, a zatem wszelkie prace zmierzające do udoskonalenia obiektów poprzez wprowadzenie zmian w samej ich konstrukcji bądź unowocześnienia starych lub zainstalowania nowych urządzeń, stanowiących wyposażenie tych obiektów.

Z kolei za budynki inwentarskie uważa się budynki służące do chowu, hodowli i utrzymywania inwentarza żywego, np. obory, tuczarnie, owczarnie, kurniki czy chlewnie[32]. Budynkami inwentarskimi nie są już zatem obiekty typu magazynowo-gospodarczego, choćby nawet były związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego[33]. Do obiektów służących ochronie środowiska zaliczyć trzeba m.in. oczyszczalnie ścieków, urządzenia tłumiące hałas, szamba, studzienki odprowadzające ścieki i urządzenia służące do unieszkodliwiania odpadów. Z uwagi na fakt, że po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej producenci rolni podejmują się często wykonania płyt obornikowych, zachodzi pytanie, czy inwestycja ta mieści się w zakresie przedsięwzięć stanowiących podstawę do ubiegania się o przyznanie ulgi inwestycyjnej. W piśmie z 24 stycznia 2007 r. Mini-

[31] Zob. „Ulga inwestycyjna w podatku rolnym", pismo LK-421/LP/03/AP Zastępcy Dyrektora Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru Ministerstwa Finansów z 28 kwietnia 2003 r., „Biuletyn Skarbowy" 2003, nr 3, s. 22.

[32] Ibidem.

[33] Ibidem; zob. też L. Etel, S. Presnarowicz, *Podatki i opłaty samorządowe*, Warszawa 2003, s. 156 i n; L. Etel, *Podatek*..., s. 446 i n.

sterstwo Finansów Departament Podatków i Opłat Lokalnych[34] stwierdziło, że wybudowanie płyt obornikowych i zbiorników na płynne odchody zwierzęce zaliczyć można do inwestycji służących ochronie środowiska, ponieważ jednym z głównych celów ich budowy jest zapobieganie niszczeniu środowiska naturalnego.

Omawiana ulga przyznawana jest po zakończeniu inwestycji. Polega ona na odliczeniu od należnego podatku rolnego od gruntów położonych na terenie gminy, w której została dokonana inwestycja, kwoty w wysokości 25% udokumentowanych rachunkami nakładów inwestycyjnych. Ulga z tytułu tej samej inwestycji nie może być stosowana dłużej niż przez 15 lat. Po zakończeniu inwestycji rolnik musi złożyć wniosek i dołączyć do niego zestawienie poniesionych wydatków inwestycyjnych wraz z rachunkami (lub ich uwierzytelnionymi odpisami) stwierdzającymi wysokość tych wydatków. Nie mogą zostać zaliczone do nich wartości własnych nakładów robocizny, nawet udokumentowane wystawionymi przez siebie rachunkami bądź oświadczeniami[35].

Według art. 13d ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, kwota ulgi inwestycyjnej niewykorzystana przez podatnika przechodzi na jego następców, jeżeli gospodarstwo rolne zostało nabyte stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub w drodze dziedziczenia. Ustawodawca wskazał więc tylko dwie sytuacje (katalog zamknięty), kiedy niewykorzystana kwota ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym przechodzi na następców podatnika, który uzyskał prawo do ulgi.

Zgodnie z art. 84 i 85 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez umowę z następcą rolnik będący właścicielem (współwłaścicielem) gospodarstwa rolnego zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego co najmniej o 15 lat (następcę) własność (udział we współwłasności) i posiadanie tego gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Umowa z następcą, podobnie jak umowa w celu wykonania umowy z następcą (przenosząca własność gospodarstwa rolnego na następcę), powinna być zawarta w formie aktu notarialnego.

---

[34] Pismo nr PL-832/5/KM/07/67 adresowane do jednego z urzędów gminy z terenu województwa kujawsko-pomorskiego; szerzej na ten temat zob. R. Podolski, *Ulga się należy*, „Wieś Kujawsko-Pomorska" 2007, wrzesień, s. 20-21.

[35] Na temat ulgi inwestycyjnej zob. Z. Nawrot, *Przeniesienie ulgi podatkowej w podatku rolnym*, „Rolnik Dzierżawca" 2003, nr 3, s. 52-53; C. Pieńkosz, *Zwolnienia i ulgi w podatku rolnym*, „Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych" 2003, nr 7-8, s. 66.

Biorąc pod uwagę treść art. 13d ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, stwierdzić należy, że tylko przekazanie gospodarstwa rolnego na podstawie umowy z następcą albo nabycie gospodarstwa w drodze dziedziczenia stanowi przesłankę do przejęcia prawa do niewykorzystanej kwoty ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym. Takie brzmienie przepisu jest bezsprzecznie niekorzystne dla rolników i w aktualnych warunkach trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania. Podkreślić bowiem należy, że umowa z następcą uregulowana w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników nie jest prawie wcale wykorzystywana w praktyce. Natomiast, jak wskazują dane statystyczne, wzrasta popularność przekazywania gospodarstw rolnych jeszcze za życia rolnika w formie darowizny, a w takiej sytuacji przejmujący gospodarstwo nie może skorzystać z niewykorzystanej przez darczyńcę ulgi inwestycyjnej.

Kolejny problem związany jest z finansowaniem inwestycji: czy podatnik podatku rolnego, który finansował część lub całość inwestycji ze środków publicznych, może skorzystać z omawianej ulgi? Zagadnienie to ma duże znaczenie praktyczne z uwagi na objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną i możliwością korzystania ze środków unijnych. Inwestycje związane z ochroną środowiska w latach 2004-2006 były przede wszystkim finansowane z dwóch programów unijnych: „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej”[36] oraz „Inwestycje w gospodarstwach rolnych w ramach SPO”[37]. Mogły być także finansowane w związku z działaniem „Ułatwianie startu młodym rolnikom”[38]. Osoba otrzymująca premię w kwocie 50 tys. zł nie musiała wykazywać, na co ją przeznacza. Może ją zatem wydatkować na modernizację gospodarstwa, ale także na cele osobiste.

---

[36] Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. Nr 17, poz. 142 z późn. zm.

[37] Zob. załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Dz. U. Nr 197, poz. 2032 z późn zm. W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Priorytet 1. „Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym”, Działanie 1.1. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”.

[38] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 listopada 2004 r. w sprawie wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, Dz. U. Nr 252, poz. 2527.

Stwierdzić trzeba, że przepisy ustawy o podatku rolnym odnoszą się tylko do wydatków poniesionych przez podatnika, nie nakazują natomiast, aby dokonywane inwestycje finansowane były jedynie ze środków własnych. Dlatego uzasadnione wydaje się twierdzenie, że nie ma podstaw do odmowy przyznania ulgi osobom, które uzyskały na daną inwestycję wsparcie ze środków Unii Europejskiej. Stanowisko takie jest zgodne z opinią Ministerstwa Finansów wyrażoną w piśmie z 30 kwietnia 2007 r., a także z orzecznictwem. W wyroku z 23 lutego 1994 r. Naczelny Sąd Administracyjny[39] w Warszawie stwierdził, że ulga inwestycyjna w podatku rolnym przysługuje także podatnikom, którzy ponieśli wydatki na zainstalowanie urządzeń zaopatrzenia w wodę w ramach społecznego komitetu budowy wodociągu, choćby nawet budowa była dofinansowana przez budżet gminy.

Przyjmując, że producentom rolnym przysługuje ulga inwestycyjna, w przypadku zrealizowania inwestycji finansowanej ze środków unijnych należy się zastanowić, czy uzyskanie ulgi w podatku rolnym nie spowoduje konieczności zwrotu środków unijnych. W piśmie z czerwca MRiRW[40] stwierdziło, że – zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”[41] – projekt współfinansowany w ramach Programu nie może być realizowany z udziałem innych środków publicznych przyznanych w związku z realizacją tego projektu. Beneficjenci SPO oświadczyli bowiem w umowie o dofinansowanie projektu, że nie korzystają i nie będą korzystać z innych środków publicznych przyznanych w związku z realizacją projektu.

Umowa przewiduje także konsekwencje złożenia przez beneficjenta fałszywych oświadczeń w przypadku skorzystania z innych środków publicznych. W takim przypadku – po pierwsze – ARiMR odmawia wypłaty całości lub części pomocy m.in. w przypadku stwierdzenia „niezgodności ze stanem faktycznym co najmniej jednego z oświadczeń, o których mowa w § 8 umowy”, a jednym z nich jest właśnie oświadczenie beneficjenta, iż „nie korzysta i nie będzie korzystał z innych środków publicznych przyznanych w związku z realizacją projektu określonego w umowie”. Po drugie – w przypadku wystąpienia wspomnianych okoliczności po wypłacie pomocy beneficjent zobowiązuje się jej zwrotu wraz z odsetkami w wysokości określonej, podobnie jak w przypadku zaległości podatkowych, liczo-

[39] III SA 1297/93.
[40] Pismo adresowane do ARiMR.
[41] Dz. U. Nr 207, poz. 2117 z późn. zm.

nymi od dnia wypłacenia beneficjentowi pomocy przez ARiMR. Zdaniem MRiRW, w razie stwierdzenia przez ARiMR, że beneficjant skorzystał z podwójnego finansowania ze środków publicznych, odpowiednia część kwoty pomocy powinna zostać zwrócona.

Z kolei w lipcu tego roku MRiRW przygotowało stosowne wyjaśnienie, kierując je do wszystkich wójtów i burmistrzów. Stwierdza się w nim, że rolnik nie może korzystać ze środków unijnych i ulgi inwestycyjnej z uwagi na treść rozporządzenia Rady Ministrów z 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich. Według § 3 pkt 4 tego aktu prawnego, producent rolny starający się o środki unijne musi złożyć oświadczenie, że nie pobiera innych środków publicznych z tytułu realizacji przedsięwzięcia, a także zobowiązać się, iż nie będzie ubiegał się o uzyskanie środków publicznych na realizację tych przedsięwzięć. Ministerstwo sugeruje, aby producenci rolni, którzy już otrzymali pozytywną decyzję o przyznaniu ulgi inwestycyjnej z tytułu inwestycji realizowanych ze środków unijnych, złożyli wniosek o uchylenie tej decyzji na mocy art. 253a ustawy z 9 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[42].

Według art. 253a § 1 wymienionej ustawy, decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być za jej zgodą uchylona lub zmieniona przez organ podatkowy, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes publiczny lub ważny interes strony. W przypadku wystąpienia przez producenta rolnego z wnioskiem na podstawie art. 253a ustawy z 9 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji.

Po zapoznaniu się z opiniami MRiRW, pojawiają się jednak pewne wątpliwości. Otóż, jak zostało już podkreślone, według rozporządzenia z 18 stycznia 2005 r. producent rolny starający się o środki unijne musi złożyć oświadczenie, że nie pobiera innych środków publicznych z tytułu realizacji przedsięwzięcia oraz zobowiązać się, że nie będzie się ubiegał o uzyskanie środków publicznych na realizację tych przedsięwzięć. Oczywiste jest, że w momencie złożenia wniosku o środki unijne nie korzystał z ulgi inwestycyjnej, wniosek o jej przyznanie rolnicy mogą bowiem złożyć dopiero po zakończeniu przedsięwzięcia, a więc bezsprzeczny jest fakt, że nie mogą przeznaczyć tychże środków na jego realizację. Dokonując zatem wykładni literalnej, uzasadnione wydaje się twierdzenie, że

[42] Dz. U. 2005, Nr 8, poz. 60 ze zm.

rolnik, który uzyskał ulgę inwestycyjną, nie musi zwracać środków unijnych uzyskanych na inwestycję, ponieważ zaoszczędzonych w ramach ulgi pieniędzy nie mógł przeznaczyć na realizację przedsięwzięcia[43].

**6**. Powyższe rozważania uzasadniają konieczność zmiany przepisów ustawy o podatku rolnym i przystosowana ich do aktualnych potrzeb społeczno-gospodarczych.

W pierwszej kolejności wysunąć należy postulat poszerzenia definicji podatnika podatku rolnego i objęcia obowiązkiem podatkowym większego kręgu posiadaczy zależnych. Wspomnieć warto, że do Sejmu złożony został projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym[44]. W jego świetle podatnikiem podatku rolnego jest także dzierżawca, jeżeli grunty gospodarstwa rolnego były przez niego w całości lub w części dzierżawione na podstawie umowy zawartej na okres co najmniej 10 lat w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym.

Z uwagi na fakt, że w stosunkach wiejskich popularne są umowy dzierżawy gruntów rolnych zawierane także na czas nieokreślony, słuszne wydaje się twierdzenie, iż podatnikiem podatku rolnego powinien być każdy dzierżawca, który dzierżawi grunty (objęte podatkiem rolnym) – zarówno na podstawie umowy zawartej na czas nieokreślony, jak i oznaczony na okres co najmniej dwóch lat, w formie pisemnej, z podpisem notarialnie poświadczonym, lub wpisem do ewidencji gruntów i budynków. Dzierżawca będący podatnikiem podatku rolnego powinien być także podatnikiem podatku od nieruchomości za posadowione na tych gruntach budynki i budowle.

Kontrowersje wokół zwolnienia od podatku od nieruchomości za budynki gospodarcze wykorzystywane przez posiadacza wyłącznie do prowadzenia działalności rolniczej rozwiązałaby nowelizacja art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zasadne jest twierdzenie, że przepis powinien być tak skonstruowany, aby wynikało z niego jasno, że zwolnienie odnosi się do wszystkich budynków, w których prowadzona jest działalność rolnicza, położonych na gruntach wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Wydaje się bowiem, że taki był cel wprowadzenia zwolnienia przez ustawodawcę. Trudno znaleźć uzasadnienie dla sytuacji uiszczania przez właściciela wysokiego podatku od budynków gospodarczych, jeżeli jest w nich prowadzona typowa działalność rolnicza przez

---

[43] Tak też M. Gilewicz, *Czy można dwa razy korzystać z tej samej pomocy*?, „Rolnik Dzierżawca" 2007, nr 3, s. 19-20; R. Podolski, *Ulga się należy*..., s. 20-21.

[44] Sejm RP V kadencji, druk sejmowy nr 1500, www.sejm.gov.pl.

posiadacza zależnego np. dzierżawcę, a obszar gospodarstwa rolnego wynosi ponad 1 ha. Dzierżawca taki otrzymuje dopłaty bezpośrednie za te grunty w takiej wysokości, jakie otrzymywałby właściciel, może korzystać z większości programów unijnych (również tych związanych z modernizację posiadanych budynków), przychody z działalności rolniczej zwolnione są od podatku od osób fizycznych, tak jak w przypadku właścicieli gruntów. Nasuwa się zatem pytanie o uzasadnienie interpretacji, że za oddane w dzierżawę budynki gospodarcze właściciel będący podatnikiem ma płacić tak wysokie podatki. Rzeczywiście trudno znaleźć argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem.

Poszerzenie kręgu podatników powinno się łączyć ze zmianą innych przepisów ustawy o podatku rolnym[45]. Przede wszystkim wspomnieć należy o art. 12 ust. 1 pkt 4 tego aktu prawnego. Biorąc pod uwagę zasadę równości podatników, słuszny wydaje się postulat, aby ze zwolnienia w przypadku utworzenia nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenia już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha, mogli korzystać wszyscy dzierżawcy w przypadku trwałego zagospodarowania, a nie tylko grupa użytkowników gruntów rolnych z Zasobu WRSP. Poza tym uzasadnione wydaje się wprowadzenie zastrzeżenia, że za utworzenie lub powiększenie gospodarstwa w zakresie omawianego zwolnienia uznaje się nabycie własności gruntów, wzięcie ich w użytkowanie wieczyste lub w trwałe zagospodarowanie. Taka zamiana spowodowałaby, że posiadacze zależni (np. dzierżawcy, którzy zawarli umowy na okres krótszy niż 10 lat) mogliby skorzystać ze zwolnienia w sytuacji nabycia własności tych gruntów. Jeżeli chodzi o omawiane zwolnienie, to słuszne wydaje się twierdzenie, że powinno ono przysługiwać także osobom bliskim, które otrzymały grunty np. na podstawie umowy darowizny.

Przechodząc z kolei do ulgi inwestycyjnej, w pierwszej kolejności wysunąć należy postulat zmiany art. 13d ust. 5 ustawy o podatku rolnym. Uzasadnione wydaje się wprowadzenie zasady, że kwota ulgi inwestycyjnej niewykorzystana przez podatnika przechodzi na jego następców nie tylko wówczas, gdy gospodarstwo rolne zostało nabyte stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub w drodze dziedziczenia, ale również w przypadku przekazania przez podatnika gospodarstwa rolnego w drodze darowizny lub sprzedaży.

---

[45] Projekt zmiany ustawy o podatku rolnym, zawarty w druku sejmowym nr 1500, przewidywał tylko poszerzenie kręgu podatników, bez zmiany pozostałych przepisów, co nie wydaje się słuszne.

Poza tym konieczne wydaje się rozwiązane problemu ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w przypadku przedsięwzięć finansowanych ze środków publicznych. Jak wiadomo, w następnych latach producenci rolni będę brać udział w kolejnych programach unijnych na modernizację gospodarstw i problem pojawi się ponownie.

## FROM THE ISSUES OF AGRICULTURAL TAX

Summary

The Act on agricultural tax of 5 November 1984 has been amended many times since its announcement, but its current provisions, especially in the new social and economic circumstances in Poland, continue to be unclear and produce inconsistent legal constructions.

The purpose of the paper is an attempt to explain and put straight some of the doubts that the practical implementation of that legal act entails. The following aspects are given special attention: determination of the level of agricultural tax due, exemption from the tax obligation when a new farm holding is being created or the existing one enlarged to an area not exceeding 100 ha, or an award of an investment allowance.

In the concluding part of the paper, the author proposes some amendments to the existing Act on agricultural tax that are needed to ascertain that its provisions are adequate and answer the current social and economic needs. This recommendation requires, in particular, definition of who the relevant tax payer is, who may be exempted from paying that tax, and who could be granted a tax relief. Relevant legal solutions have been offered.

## SULLA PROBLEMATICA DELL'IMPOSTA AGRICOLA

Riassunto

La legge del 15 novembre 1984 sull'imposta agricola è stata più volte modificata, ma le sue norme continuano a rimanere poco chiare nelle nuove condizioni socio-economiche e comportano divergenze interpretative.

Lo scopo dell'articolo è quello di risolvere i dubbi che genera l'applicazione pratica di questo atto giuridico. L'oggetto dell'analisi dettagliata sono tali questioni come: stabilire chi è il contribuente dell'imposta agricola; esenzione dall'imposta agricola nel caso della fondazione oppure dell'ingrandimento dell'azienda agricola esistente fino alla superficie inferiore a 100 ettari e agevolazioni per investimenti.

Nella conclusione l'Autrice constata che le norme della legge del 15 novembre 1984 sull'imposta agricola devono essere cambiate e adattate agli attuali bisogni socio-economici. Questa considerazione concerne particolarmente lo stabilire di chi è il contribuente, ma anche delle esenzioni e delle agevolazioni nell'imposta agricola. Sono state presentate proposte delle soluzioni giudiziarie in questo ambito.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

ŁUKASZ BOBEŁ

# Transfer kwot mlecznych bez gospodarstwa w prawie polskim

**1.** Wprowadzając kwoty mleczne w ramy wspólnej organizacji rynku mleka, prawodawca wspólnotowy zdecydował się na dopuszczenie możliwości dokonywania transferu tych kwot przez producentów[1]. Miało to z jednej strony przeciwdziałać negatywnym wpływom systemu kwotowego na strukturę produkcji, z drugiej zaś – umożliwić wejście na rynek nowym producentom, którzy nie otrzymali kwoty z tego względu, że nie prowadzili produkcji mleka w okresie referencyjnym[2].

Początkowo możliwość dokonywania transferu kwot mlecznych była ograniczona. Dopuszczono bowiem jedynie transfer kwot mlecznych łącznie z gospodarstwem[3]. W ten sposób na szczeblu wspólnotowym została ukształtowana zasada związania kwoty z gospodarstwem. Pierwotnie ustalone reguły dotyczące transferu kwot mlecznych wraz z utrwalaniem się tymczasowego w założeniu systemu kwotowego ulegały jednak dość znaczącej ewolucji.

Najistotniejsze znaczenie w toku ewolucji reguł transferu kwot mlecznych miały trzy zdarzenia. Po pierwsze – wyraźne upoważnienie państw członkowskich do wprowadzenia instytucji funkcjonującej w praktyce niektórych z nich, polegającej na możliwości oddawania kwot mlecznych (ich części) do używania, bez konieczności wiązania takiej transakcji z gospo-

---

[1] Por. rozporządzenie Rady (EWG) nr 857/84 z 31 marca 1984 r. przyjmujące ogólne zasady stosowania opłaty, o której mowa w art. 5c rozporządzenia (EWG) nr 804/68 w sektorze mleka i produktów mlecznych, Dz. Urz. WE L 90 z 1 kwietnia 1984 r., s. 13-16.

[2] Common agricultural policy. Commission report and proposals, „Bulletin of the European Communities", Supplement 4/83, s. 19.

[3] Por. art. 7 rozporządzenia Rady (EWG) nr 857/84.

darstwem (bądź jego częścią)[4]. Po drugie – upoważnienie państw członkowskich do wprowadzenia, pod pewnymi warunkami, dopuszczalności zbywania kwot mlecznych bez gospodarstwa[5]. Po trzecie – wprowadzenie regulacji umożliwiającej państwom członkowskim zerwanie z zasadą związania kwot z gospodarstwem[6].

Prawodawstwo wspólnotowe dotyczące transferu kwot mlecznych od początku jego funkcjonowania charakteryzowało się tym, że wyznaczało jedynie pewne reguły ogólne wiążące dla państw członkowskich, zezwalając zarazem tym ostatnim, w określonych granicach, na szczegółowe określenie zasad transferu kwot w krajowych porządkach prawnych. Nie sposób zatem mówić o jednym, tożsamym dla całej Wspólnoty systemie transferu kwot mlecznych, lecz o poszczególnych, krajowych systemach transferów kwot mlecznych, funkcjonujących zgodnie ze wspólnotowymi regułami ogólnymi.

Niejednokrotnie zasady transferu kwot obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich różnią się znacznie od siebie. Niektóre państwa, takie jak Polska czy Wielka Brytania, nadal utrzymują związek kwoty z gospodarstwem w takim zakresie, że transakcja mająca za przedmiot gospodarstwo pociąga za sobą zmianę uprawnionego do kwoty[7]. Inne z kolei, takie jak Niemcy czy Dania, korzystając z upoważnienia przyznanego im przez prawodawcę wspólnotowego, zupełnie zerwały związek kwoty z gospodarstwem i wprowadziły regułę, zgodnie z którą transfer kwoty następuje zawsze niezależnie od transferu gospodarstwa[8].

---

[4] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2998/87 z 5 października 1987 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 804/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i produktów mlecznych, Dz. Urz. WE L 285 z 8 października 1987 r., s. 1.

[5] Por. rozporządzenie Rady (EWG) nr 3950/92 z 28 grudnia 1992 r. ustanawiające opłatę dodatkową w sektorze mleka i produktów mlecznych, Dz. Urz. WE L 405 z 31 grudnia 1992 r., s. 1.

[6] Umożliwienie państwom członkowskim zerwania z zasadą związku kwoty z gospodarstwem nastąpiło w wyniku reform „Agenda 2000". Przyjęto wówczas zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1256/1999 z 17 maja 1999 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3950/92 ustanawiające dodatkową opłatę w sektorze mleka i produktów mlecznych, Dz. Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r., s. 73-79. Rozporządzenie to wprowadziło nowy art. 8a, który przewidywał możliwość odstąpienia przez państwa członkowskie od zasady transferu kwoty z gospodarstwem w sytuacji, w której uzasadnione byłoby to koniecznością zapewnienia, by kwoty mleczne były przyznawane aktywnym producentom mleka; por. M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 120-121.

[7] Co do systemu transferu kwot mlecznych w Wielkiej Brytanii por.: M. Cardwell, *Milk Quotas. European Community and United Kingdom Law*, Oxford 1996, s. 91-136; Ch. Trotman, *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, London 1996, s. 165-206.

[8] Co do systemu transferu kwot mlecznych por. przykładowo Ch. Busse, *Zur Frage der Pfändbarkeit von Milchquoten und der Rechtsnatur der Milchquotenübertragung – Zugleich ein*

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby rozstrzygnięcia wybranych problemów prawnych, które pojawiają się w związku ze stosowaniem w praktyce obowiązujących w Polsce przepisów prawnych regulujących transfer kwot mlecznych bez gospodarstwa. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że użyte w niniejszym artykule sformułowanie „transfer kwoty" należy rozumieć szeroko, obejmując jego zakresem znaczeniowym zarówno zbywanie kwot (transfer definitywny), jak też oddawanie ich od używania (transfer tymczasowy).

Tematyka niniejszego artykułu jest istotna co najmniej z dwóch względów. Jak wskazują statystyki prowadzone przez Agencję Rynku Rolnego, w latach gospodarczych 2004/2005 i 2005/2006 liczba zarejestrowanych transferów kwot mlecznych, zwłaszcza w odniesieniu do tzw. kwot sprzedaży hurtowej, była dość znaczna[9]. Prowadzi to do wniosku, że instytucja transferu kwot mlecznych jest często wykorzystywana przez producentów mleka i ma dla nich niewątpliwie duże znaczenie praktyczne, pozwalając producentom aktywnym na rozwijanie produkcji mleka, zaś nieaktywnym – na osiągnięcie wymiernych korzyści majątkowych związanych z transferem kwoty. Co więcej, można się spodziewać, że w związku z prognozowaną niską wysokością rezerwy krajowej w obecnym i przyszłym roku kwotowym znaczenie transferu kwot bez gospodarstwa jeszcze wzrośnie[10].

Przy stosowaniu przepisów dotyczących transferu kwot bez gospodarstwa pojawiają się ponadto istotne problem natury teoretycznej, przede wszystkim związane z pytaniem o charakter prawny kwot mlecznych. Identyfikując te problemy, a następnie podejmując próbę udzielenia odpowiedzi na związane z nimi pytania, łatwiej można będzie (przynajmniej

---

*Beitrag zu Kontingentierungen im Wirtschaftsverwaltungsrecht*, „Agrar- und Umweltrecht" 2006, nr 5, s. 153-167; idem, *Milchquotenbörse und Umsatzsteuer*, „Agrar- und Umweltrecht" 2006, nr 7, s. 229-239. Ostatnio w Niemczech weszło w życie nowe rozporządzenie regulujące transfer kwot mlecznych; por. Verordnung zur Durchführung der EG-Milchabgabenregelung vom 7. März 2007, BGBI I S. 295. Co do systemu funkcjonującego w Danii por. http://www.mejeri.dk/smcms/danishdairyboard_dk/Policies/Danish_Dairy_Brief/2005/DDB405/Index.htm?ID=5999.

[9] Według danych udostępnionych przez Biuro Kwotowania Produkcji Mleka Agencji Rynku Rolnego, w latach kwotowych 2004/2005 i 2005/2006 zarejestrowano odpowiednio ponad 71 000 i ponad 56 000 transferów w odniesieniu do kwot sprzedaży hurtowej. W odniesieniu do kwot sprzedaży bezpośredniej było to odpowiednio 1320 transferów w roku kwotowym 2004/2005 i ponad 10 000 w roku kwotowym 2005/2006.

[10] Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1683.

w pewnym zakresie) rozstrzygać szereg kwestii doniosłych dla teorii prawa rolnego, dotyczących zwłaszcza charakteru prawnego kwot mlecznych.

Struktura artykułu jest zdeterminowana wskazanym wcześniej celem badawczym. W pierwszej kolejności zostaną wskazane w sposób ogólny dotychczas obowiązujące w Polsce reguły dotyczące transferu kwot bez gospodarstwa. Następnie zostaną po kolei zidentyfikowane i rozstrzygnięte najistotniejsze problemy pojawiające się przy stosowaniu w praktyce obecnie obowiązujących przepisów dotyczących transferu kwot bez gospodarstwa, zarówno w odniesieniu do transferu tymczasowego (oddanie kwot do używania), jak i definitywnego (zbywanie kwot). Artykuł zamkną rozważania końcowe, podsumowujące dokonane w nim ustalenia i formułujące ocenę obowiązujących w Polsce regulacji prawnych.

**2.** Kwoty mleczne wprowadzone zostały do prawodawstwa polskiego jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, w ramach procesu dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego. Od początku ustawodawca polski zdecydował się na związanie kwot mlecznych z gospodarstwem w zakresie ich transferu. Wprowadzająca kwoty mleczne do prawa polskiego ustawa z 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych[11] przewidywała, że transfer gospodarstwa, rozumiany jako jego zbycie, oddanie w dzierżawę lub przeniesienie posiadania zależnego na podstawie umowy, pociąga za sobą transfer definitywny bądź tymczasowy kwoty mlecznej na podmiot nabywający tytuł prawny do gospodarstwa[12].

Zasada ta ukształtowana była jednokierunkowo, w tym znaczeniu, że transfer gospodarstwa zawsze pociągał za sobą transfer kwoty, natomiast w przypadku transferu kwoty nie było konieczne dokonanie transferu gospodarstwa. Ustawodawca zezwolił na zbycie bądź wydzierżawienie kwoty mlecznej bez gospodarstwa pod pewnymi jednak warunkami[13]. Warunki te były zmieniane w czasie obowiązywania wspomnianej ustawy.

Ustawa z 2001 r. utraciła moc obowiązującą z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej. Została ona zastąpiona przez ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych[14], w której

---

[11] Ustawa z 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz. U. 2001, Nr 129, poz. 1446 z późn. zm. (dalej zwana ustawą z 2001 r.).

[12] Por. art. 10 ustawy z 2001 r.

[13] Por. art. 11 ustawy z 2001 r.

[14] Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 244, poz. 2081 (dalej zwana ustawą lub nową ustawą).

utrzymana została jednokierunkowa zasada związania kwoty z gospodarstwem. Podobnie jak dotychczas, ustawodawca zezwolił na zbywanie oraz oddawanie w dzierżawę kwot bez jednoczesnego transferu gospodarstwa, przy spełnieniu określonych, zmieniających się zresztą warunków. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania nie jest możliwe omówienie ewolucji tych warunków. Z tego względu w dalszej części artykułu uwaga zostanie skupiona na aktualnie obowiązujących przepisach prawnych.

**3.** Przechodząc do omówienia instytucji oddawania kwot mlecznych do używania, trzeba na wstępie zwrócić uwagę, że nowa ustawa, tak jak poprzednia, pierwotnie posługiwała się terminem „dzierżawa" kwoty; dopiero w 2005 r. został on zastąpiony terminem „oddanie do używania" kwoty mlecznej. Niewątpliwie termin „dzierżawa" ma węższy zakres znaczeniowy niż termin „oddanie do używania", pierwszy z nich określa bowiem jedynie jeden z wielu stosunków prawnych, na podstawie których dochodzi do oddania do używania rzeczy czy prawa majątkowego.

Należy przyjąć, że zmieniając w ustawie we wskazany powyżej sposób terminologię, ustawodawca rozszerzył zarazem zakres swobody stron w kształtowaniu treści stosunku prawnego prowadzącego do przekazania uprawnienia do używania kwoty mlecznej. Nie jest zatem obecnie konieczne, by był to stosunek nawiązywany na podstawie umowy dzierżawy. Może to być stosunek nawiązywany na podstawie jakiejkolwiek innej umowy, czy to nazwanej, czy nienazwanej, której skutkiem jest przekazanie z jednego podmiotu na drugi uprawnienia do używania kwoty mlecznej. Wydaje się, że producent może oddać kwotę mleczną do używania nie tylko na podstawie czynności prawnej odpłatnej, ale również na podstawie czynności prawnej pod tytułem darmym. W szczególności możliwe jest użyczenie przez producenta przysługującej mu kwoty mlecznej[15].

Po stwierdzeniu, że katalog umów mogących prowadzić do oddania kwoty do używania nie jest ograniczony jedynie do umowy dzierżawy, należy wskazać, jakie dodatkowe warunki powinna spełniać taka umowa w świetle postanowień ustawy.

Po pierwsze – zasadniczo przedmiotem umowy może być wyłącznie część kwoty mlecznej, której oddający do używania nie zamierza wykorzystać w danym roku kwotowym, a jedynie wyjątkowo całość kwoty mlecznej posiadanej przez oddającego do używania. Producent może od-

[15] Nie wydaje się, by na przeszkodzie temu stał art. 22a ust. 8 ustawy, który w sprawach nieuregulowanych w ustawie nakazuje do umowy oddania kwoty do używania stosować odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o umowie dzierżawy.

dać całość przysługującej mu kwoty mlecznej do używania wyłącznie w przypadkach, o których mowa w art. 15 ust. 3 rozporządzenia 1788/2003[16]. W przepisie tym mowa jest o przypadkach siły wyższej oraz o innych należycie uzasadnionych i uznanych przez właściwy organ przypadkach tymczasowo wpływających na zdolność produkcyjną producenta. Wspomniane rozporządzenie nie zawiera jednocześnie bliższego określenia znaczenia terminu „siła wyższa". Przykłady zdarzeń stanowiących siłę wyższą lub wpływających na zdolność produkcyjną producenta zawarte są natomiast w art. 40 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003[17], który może być posiłkowo stosowany w zakresie dotyczącym dopuszczalności całkowitego transferu tymczasowego kwot mlecznych.

Z uwagi na powyższą regulację pojawia się pytanie: jaka jest sankcja w wypadku, gdyby podmiot oddający kwotę mleczną od używania, pomimo braku przesłanek, o których mowa w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1788/2003, oddał ją do używania nie w części, a w całości? Z zagadnieniem tym wiąże się kwestia kolejnego warunku ustawowego, odnoszącego się do umowy oddania kwoty mlecznej do używania. Ustawodawca postanowił mianowicie, że umowa ta dla swej skuteczności wymaga wydania decyzji przez właściwego dla oddającego do używania dyrektora oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego, w której zatwierdza on umowę.

Wydaje się, że w przypadku braku przesłanek, o których mowa w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1788/2003, dyrektor Agencji Rynku Rolnego powinien w drodze decyzji odmówić zatwierdzenia umowy oddania całej kwoty mlecznej do używania. Odmowa zatwierdzenia spowoduje w świetle ustawy brak skuteczności takiej umowy. Brak skuteczności nie jest jednak tożsamy z nieważnością umowy[18]. Uważam jednak, że umowa taka nie tylko będzie dotknięta sankcją bezskuteczności, ale również sankcją nieważności. Należałoby – moim zdaniem – stosować w takim wypadku art.

---

[16] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z 29 września 2003 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz. Urz. WE L 270 z 27 października 2003 r., s. 123-136 (zwane dalej rozporządzeniem nr 1788/2003).

[17] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia: (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. UE L z 1 października 2003 r.

[18] Pojęcie bezskuteczności jest pojęciem szerszym niż pojęcie nieważności; por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2002, s. 302. Pierwotnie ustawodawca posługiwał się terminem „ważność", dopiero później zastąpiono go terminem „skuteczność".

58 § 1 k.c., przyjmując całkowitą nieważność umowy jako sprzecznej z prawem. Jeżeli strony chciałyby w takim przypadku doprowadzić do przejścia prawa do używania jedynie części kwoty mlecznej, musiałyby w tym względzie zawrzeć nową umowę.

Ustawa nie wskazuje, jaka część kwoty mlecznej może być oddana do używania. Teoretycznie dopuszczalne jest, by oddający do używania kwotę mleczną pozostawił sobie w danym roku kwotowym jedynie symboliczną część kwoty mlecznej[19]. W konsekwencji dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego nie mógłby odmówić zatwierdzenia takiej umowy, w której znaczna część kwoty mlecznej, bliska ilościowo wysokości całej kwoty, zostałaby oddana w używanie. Trzeba jednocześnie zastrzec, że ustawodawca postanowił, iż producent, który otrzymał kwotę mleczną z rezerwy krajowej, nie może w ciągu dwóch lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu mu kwoty z rezerwy krajowej oddać kwoty mlecznej w całości ani w części do używania innej osobie, chyba że pisemne zrzeknie się praw wynikających z decyzji o przyznaniu kwoty mlecznej z rezerwy krajowej.

Ustawa nie określa wprost, jak dalece dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego może badać treść umowy, rozpoznając wniosek stron umowy o jej zatwierdzenie. Wydaje się, że może on jedynie sprawdzać, czy umowa spełnia warunki wynikające z ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych oraz rozporządzenia nr 1788/2003. Problematyczne jest natomiast, czy organ ten może badać inne czynniki wpływające na ważność umowy, takie jak chociażby zdolność do czynności prawnych zawierających ją stron.

Umowa oddania kwoty mlecznej do używania może być zawarta wyłącznie z producentem, a więc z osobą spełniającą warunki, o których mowa w art. 5 pkt c rozporządzenia nr 1788/2003. W świetle treści tego przepisu nie musi to być zatem osoba prowadząca już działalność w zakresie produkcji mleka lub przetworów mlecznych. Wystarczy, że przygotowuje się ona do prowadzenia takiej produkcji w niedalekiej przyszłości. Niewątpliwie musi to być jednak osoba posiadająca gospodarstwo. Nie jest więc możliwe oddanie do używania kwoty mlecznej osobie nieposiadającej gospodarstwa w chwili zawierania umowy.

Z koniecznością posiadania gospodarstwa przez biorącego do używania kwotę mleczną wiąże się istotna kwestia wynikająca z tzw. regionalizacji kwot mlecznych. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów

[19] Choć w skrajnych przypadkach może to być traktowane jako obejście prawa.

ustawy, możliwe jest oddanie kwoty mlecznej do używania wyłącznie producentowi posiadającemu gospodarstwo na terenie tego samego oddziału terenowego, co producent oddający kwotę. Ostatnio jednak uchwalono ustawę zmieniającą ustawę o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, która przewiduje zniesienie regionalizacji w zakresie transferu kwot mlecznych, z tym, że przepis znoszący warunek, by obie strony umowy oddania kwoty mlecznej do używania posiadały gospodarstwo położone na terenie tego samego oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego, wejdzie w życie dopiero 1 kwietnia 2009 r.[20] Należy zaznaczyć, że opinie co do skutków, jakie może wywołać zniesienie regionalizacji w transferze kwot mlecznych, są wśród przedstawicieli branży podzielone[21].

Kolejny warunek dotyczący umowy oddania kwoty do używania wynika z istoty systemu kwotowego, który funkcjonuje i rozliczany jest w okresach rocznych (rok kwotowy). Z tego względu umowa oddania kwoty mlecznej do używania może być zawarta wyłącznie na okres roku kwotowego. Dodatkowo jednak, korzystając z upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1788/2003, ustawodawca polski ograniczył do trzech liczbę lat kwotowych, w których kolejno kwota mleczna może być oddana do używania. Należy jednocześnie zaznaczyć, że nie jest możliwe zawarcie z góry umowy oddania kwoty mlecznej do używania na okres trzech lat kwotowych, jak bowiem wskazano powyżej, umowa taka zawierana może być wyłącznie na okresy jednoroczne.

Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by strony zawierając umowę oddania do używania kwoty mlecznej w danym roku gospodarczym, zawarły jednocześnie umowę przedwstępną, na podstawie której zobowiązane byłyby do zawarcia umów oddających kwotę mleczną do używania w dwóch następnych latach kwotowych. Taka umowa przedwstępna, zgodnie z treścią art. 389 k.c., powinna określać istotne postanowienia umów oddających kwotę do używania w dwóch kolejnych latach kwotowych, a więc w sytuacji, w której oddanie do używania ma się odbywać za wynagrodzeniem – przede wszystkim wysokość tego wynagrodzenia lub sposób jego obliczenia.

Ustawa nie określa wprost terminu, w ciągu którego umowa oddania kwoty mlecznej do używania powinna być zawarta. Przewiduje natomiast, że wniosek o zatwierdzenie umowy, będący – jak już wskazano – warun-

[20] Por. ustawę z 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2007, Nr 115, poz. 794.

[21] Jak stwierdził K. Jurgiel, za zniesieniem regionalizacji przemawiają względy ekonomiczne, zaś za jej utrzymaniem – chęć wsparcia regionów słabszych, „Rzeczpospolita" z 23 stycznia 2006 r.

kiem jej skuteczności, powinien być złożony w Agencji Rynku Rolnego w okresie między 1 sierpnia a 31 stycznia danego roku kwotowego. Umowa taka musi być zatem zawarta w takim terminie, by wniosek o jej zatwierdzenie został złożony przed dniem 31 stycznia. Nie ma oczywiście przeciwwskazań ku temu, by strony zawarły umowę jeszcze przed dniem 1 sierpnia, choć w praktyce, z uwagi na odległy w takim wypadku termin do końca roku kwotowego, zdarza się to raczej sporadycznie.

Oddanie kwoty do używania wiąże się z istotnym i budzącym w praktyce spore wątpliwości zagadnieniem niewykorzystania bądź jedynie częściowego wykorzystania kwoty mlecznej przez uprawnionego, jako przesłanki prowadzącej do wydania decyzji o cofnięciu bądź zmniejszeniu kwoty mlecznej. Zgodnie bowiem z art. 32 ustawy, w przypadku wprowadzenia przez producenta do obrotu w roku kwotowym mleka lub przetworów mlecznych w ilości mniejszej niż 70% kwoty mlecznej przysługującej mu na dzień 1 kwietnia danego roku kwotowego, właściwy miejscowo dyrektor Agencji Rynku Rolnego zmniejsza mu w drodze decyzji kwotę mleczną o niewykorzystaną część. W razie niewprowadzenia w ogóle do obrotu mleka lub przetworów mlecznych przez producenta, następuje cofnięcie przysługującej mu kwoty mlecznej. Problem dotyczy w istocie tego, czy oddanie kwoty mlecznej do używania w całości lub w części może być traktowane na równi z wprowadzeniem do obrotu przez producenta oddającego kwotę mleka lub przetworów mlecznych, chroniącym go przed zmniejszeniem lub cofnięciem kwoty mlecznej. Zagadnienie to było przedmiotem rozstrzygnięcia zarówno przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie[22], jak i przez Naczelny Sąd Administracyjny[23].

Warto omówić w tym miejscu rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazując na istotne fragmenty jego uzasadnienia. Orzeczenie to dotyczyło cofnięcia kwoty mlecznej producentowi w związku z niewprowadzeniem do obrotu mleka w roku kwotowym, wynikającym z faktu oddania całości kwoty mlecznej do używania innemu producentowi.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w uzasadnieniu wyroku, że przepisy rozporządzenia nr 1788/2003 przewidują dopuszczalność zezwolenia przez państwa członkowskie producentom rolnym na dokonywanie transferów kwot mlecznych przy wykorzystaniu transferów stałych lub tymczasowych. Oddanie zaś do używania kwoty mlecznej przez producenta na rzecz innego producenta powoduje zmniejszenie wysokości kwo-

[22] Por. wyrok WSA w Warszawie z 27 kwietnia 2006 r., IV SA/Wa 2249/05 (niepubl.) oraz wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 63/06 (niepubl.).

[23] Por. wyrok NSA z 9 listopada 2006 r., II OSK 1097/06 (niepubl.).

ty przysługującej danemu producentowi w określonym roku kwotowym o ilość oddaną w używanie, a tym samym, co istotne, powoduje – zdaniem Sądu – obniżenie podstawy, która powinna być przyjęta do obliczenia stopnia wykorzystania kwoty mlecznej przez konkretnego producenta w danym roku kwotowym.

Sąd ten wskazał na kilka argumentów, które – jego zdaniem – przemawiają za taką interpretacją przepisu art. 32 ustawy. Po pierwsze – należy się odwołać przy interpretacji art. 32 ustawy do pojęcia „obrotu", które zdefiniowane jest w art. 5 lit h rozporządzenia nr 1788/2003. Pojęcie to obejmuje jedynie bezpośrednie wprowadzenie przez producenta mleka do obrotu przez jego dostawy lub sprzedaż do skupu, a nie zbycie kwoty mlecznej czy oddanie jej do używania. Kolejnym argumentem jest charakter prawny umowy oddania kwoty do używania. Kwota mleczna jest przyznawana producentowi nie na okres jednego roku, lecz okres kilkunastoletni. Według opinii Sądu, wynika z tego wniosek, że przy transferze tymczasowym kwota mleczna zostaje zmniejszona w okresie, na jaki została oddana do używania, a po upływie tego okresu nadal pozostaje w gestii producenta, któremu została przyznana.

W przypadku oddania do używania zmniejszenie kwoty mlecznej lub jej cofnięcie na podstawie art. 32 ustawy jest – w ocenie Sądu – zbędne, albowiem producent oddając kwotę do używania sam ją sobie dobrowolnie pomniejsza przez wskazany w umowie okres czasu. Zdaniem Sądu, oznacza to, że art. 32 ustawy może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy producent nie wprowadził do obrotu mleka lub przetworów mlecznych w ramach przyznanej mu kwoty mlecznej, która pozostała po oddaniu mu do używania tej części. W przypadku oddania do używania kwoty mlecznej w całości, przepis ten nie może mieć zastosowania, gdyż przysługująca danemu producentowi w tej sytuacji kwota mleczna jest równa zeru. Ponadto nie da się pogodzić art. 22a ust. 6 ustawy z art. 32 ustawy, bowiem zezwalając na oddanie do używania całości lub części kwoty mlecznej przez trzy kolejne lata kwotowe, organ nie może równocześnie stosować sankcji z art. 32 ustawy.

Nieprawidłowe jest ponadto – zdaniem Sądu – powoływanie się na art. 15 ust. 2, w związku z art. 5 lit. j rozporządzenia nr 1788/2003, na uzasadnienie cofnięcia bądź zmniejszenia kwoty mlecznej w analizowanym przypadku, również z tego względu, że przepisy tego rozporządzenia dotyczące transferów, zarówno stałych, jak i tymczasowych, mogą być wprowadzone w państwach członkowskich, ale nie muszą. Dodatkowo systematyka rozporządzenia, w którym przepisy dotyczące transferów

indywidualnych ilości referencyjnych zostały zamieszczone jako przepisy następujące po przepisie art. 15, wskazuje na to, że art. 15 jest przepisem ogólnym. Dopuszczenie przez ustawodawcę krajowego możliwości dokonywania przez producentów transferów, które podlegają ścisłej kontroli Agencji Rynku Rolnego poprzez zatwierdzenie decyzjami administracyjnymi zawartych umów zbycia lub oddania w używanie – w ocenie Sądu – nie może być traktowane jako niewykorzystanie przyznanej indywidualnej ilości referencyjnej i stanowić podstawy do zastosowania sankcji z art. 32 ust. 1 lub 2 ustawy.

Rozstrzygnięcie Sądu budzi wątpliwości. Moim zdaniem, należy rozróżnić wyraźnie dwie sytuacje. Po pierwsze – przypadek oddania kwoty do używania w całości i stosowania ewentualnego sankcji cofnięcia kwoty mlecznej, na skutek niewykorzystania kwoty mlecznej w danym roku kwotowym przez producenta oddającego kwotę do używania. Po drugie – przypadek oddania kwoty do używania w części i stosowania w takiej sytuacji sankcji w postaci zmniejszenia lub cofnięcia kwoty mlecznej.

Uważam, że w pierwszym ze wskazanych przypadków problem w ogóle nie istnieje, albowiem w całości można oddać kwotę do używania jedynie w przypadkach wskazanych w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1788/2003, tj. w razie zajścia siły wyższej lub innych nadzwyczajnych zdarzeń. Ten sam przepis nakazuje niestosowanie w takich wypadkach sankcji w postaci cofnięcia kwoty mlecznej na rzecz rezerwy krajowej. Jeżeli zatem producent ma możliwość oddania w całości kwoty mlecznej do używania wskutek zajścia przesłanek, o których mowa w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1788/2003, to nie można mu również cofnąć tej kwoty wskutek tego, że skorzystał z uprawnienia przyznanego mu przez rozporządzenie. A zatem, po zakończeniu danego roku kwotowego cała kwota powinna do niego wrócić i nie może być skonfiskowana.

Inaczej jest w drugim z omawianych przypadków. Wówczas, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1788/2003 i producent oddał część swojej kwoty mlecznej do używania, nie można uznać, że wykorzystał on kwotę w części oddanej do używania innemu producentowi. Należy bowiem zwrócić uwagę, że brzmienie art. 32 ustawy jest jednoznaczne, w tym sensie, iż za wykorzystanie kwoty mlecznej chroniące przed jej zmniejszeniem lub cofnięciem nakazuje uznawać wyłącznie wprowadzenie do obrotu mleka i przetworów mlecznych przez producenta. W konsekwencji należy przyjąć, że gdy producent odda część kwoty mlecznej do używania innemu producentowi i wskutek tego nie wykorzysta 70% kwoty przysługującej mu na dzień 1 kwietnia danego roku

kwotowego, kwota ta powinna być mu zmniejszona. Przy czym do obliczenia stopnia wykorzystania, jak nakazuje przepis, powinna być brana pod uwagę cała kwota przysługująca producentowi na dzień 1 kwietnia roku kwotowego, a więc również w części oddanej w używanie, a nie – jak sugeruje Sąd – jedynie ta część, którą pozostawił sobie producent. Jeśli producent odda do używania jedynie część kwoty, a pozostałej mu części nie wykorzysta w ogóle, to znaczy nie dostarczy w ogóle mleka lub przetworów mlecznych, wówczas cała kwota powinna zostać mu cofnięta.

Wbrew opinii Sądu, można jednocześnie pogodzić art. 22a ust. 6 ustawy, który zezwala na oddawanie kwoty mlecznej do używania przez okres maksymalnie trzech kolejnych lat kwotowych, z art. 32 ustawy. Producent może oddawać do używania mniej niż 30% kwoty mlecznej przysługującej mu na dzień 1 kwietnia danego roku kwotowego i wówczas, przy założeniu pełnego wykorzystania pozostałej części, ochroni się przed zmniejszeniem kwoty mlecznej. W takiej sytuacji będzie mógł oddawać część kwoty mlecznej do używania przez okres kolejnych trzech lat kwotowych, o którym wspomina art. 22a ust. 6 ustawy. Ponadto producent może oddawać kwotę mleczna do używania przez trzy kolejne lata kwotowe, o ile w latach tych zmuszony zostanie do ograniczenia bądź zaprzestania własnej produkcji z uwagi na przypadki wskazane w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1788/2003.

Przepisu art. 22a ust. 6 ustawy nie należy odczytywać jako gwarantującego w każdym wypadku możliwości oddawania przez producenta kwoty mlecznej do używania przez trzy kolejne lata kwotowe, a jedynie jako określający maksymalną liczbę lat, w których producent może korzystać z dobrodziejstwa transferu tymczasowego w sytuacji, gdy ma możliwość w świetle pozostałych przepisów prawa oddania kwoty mlecznej (jej części) do używania.

Należy zauważyć ponadto, że również w literaturze zagranicznej nie budzi wątpliwości fakt, iż oddanie kwoty mlecznej do używania nie jest traktowane jako wykorzystanie kwoty mlecznej, chroniące producenta przed jej zmniejszeniem[24]. Ewolucja przepisów dotyczących oddawania kwot do używania wskazuje, że ustawodawstwo wspólnotowe konsekwentnie zmierza do tego, by zmniejszyć krąg tzw. nieaktywnych producentów czerpiących korzyści z systemu kwotowego, promując w to miejsce producentów aktywnych. Niewątpliwie tacy producenci, którzy oddają kwoty do używania, o ile nie czynią tego wskutek okoliczności nadzwyczajnych, które

[24] Por. M. Cardwell, *The European…*, s. 121.

uniemożliwiają im osobiste prowadzenie produkcji, należą do tej pierwszej kategorii producentów.

Kolejny problem dotyczy tego, kto może oddać kwotę mleczną do używania. Chodzi mianowicie o to, czy musi to być tzw. właściciel kwoty[25], czy też może to być równie dobrze podmiot, który korzysta z kwoty na podstawie umowy o jej oddanie do używania (tzw. dalsze oddanie do używania kwoty mlecznej) lub podmiot, który korzysta z gospodarstwa i kwoty mlecznej na podstawie umowy o oddanie gospodarstwa w posiadanie zależne. Kwestia ta nie jest wprost uregulowana ani w ustawie, ani w rozporządzeniu. Należy jednak zauważyć, że jeśli chodzi o podmiot, który korzysta z kwoty w oparciu o umowę o oddanie kwoty do używania, to istotne znaczenie ma tutaj przepis art. 22a ust. 8 ustawy, który w sprawach nieuregulowanych w ustawie do umowy tej nakazuje odpowiednio stosować przepisy Kodeksu cywilnego o umowie dzierżawy.

Zgodnie z art. 698 k.c., bez zgody wydzierżawiającego dzierżawca nie może oddać przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania ani go poddzierżawiać. Gdyby stosować ten przepis odpowiednio do umowy o oddanie kwoty mlecznej do używania, można by przyjąć, że możliwe byłoby dalsze oddanie kwoty mlecznej do używania, jednakże pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody producenta będącego „właścicielem" kwoty.

Wydaje się, że podobnie należałoby rozstrzygnąć powyższą kwestię w sytuacji, w której posiadacz zależny gospodarstwa, które oddane zostało w posiadanie zależne wraz z kwotą mleczną, chciałby oddać tę kwotę do używania osobie trzeciej. Wyraźna regulacja zakazująca oddawania kwoty mlecznej do używania przez posiadacza zależnego gospodarstwa wprawdzie dotyczyłaby tylko sytuacji, gdy gospodarstwo zostało oddane w dzierżawę[26], wydaje się jednak, że innych przypadków, w których gospodarstwo zostało oddane w posiadanie zależne, nie powinno się traktować odmiennie.

**4.** Drugim sposobem transferu kwoty mlecznej bez gospodarstwa, obok oddania kwoty do używania, jest transfer definitywny, polegający na

---

[25] Termin „właściciel" jest używany w odniesieniu do kwoty mlecznej przez samego ustawodawcę; por. art. 23a ust. 3 oraz art. 24 ust. 2 ustawy.

[26] Choć należy zauważyć, że art. 698 mówi *de facto* o zakazie oddawania „przedmiotu dzierżawy" w poddzierżawę, gdy tymczasem w takim wypadku przedmiotem dzierżawy *sensu stricto* będzie gospodarstwo, a nie kwota mleczna.

zbyciu kwoty mlecznej bez jednoczesnego zbycia gospodarstwa. Również w przypadku transferu definitywnego ustawodawca formułuje warunki, które muszą być spełnione, aby mogło dojść do takiej transakcji. Niektóre z owych warunków są tożsame z tymi zastrzeżonymi dla umów oddania kwoty mlecznej do używania, dlatego też wystarczy niejednokrotnie poprzestać na ich egzemplifikacji, bez konieczności szczegółowego omawiania.

Po pierwsze – umowa zbycia może dotyczyć całej lub części kwoty stanowiącej „własność" producenta. Nie ma przy tym ograniczeń co do zbywania całości kwoty na wzór tych obowiązujących przy oddawaniu kwoty do używania. Po drugie – umowa musi być zawarta, tak jak w przypadku umowy o oddanie kwoty do używania, z producentem i do tego mającym gospodarstwo na terenie tego samego oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego. Tak jak w przypadku oddawania kwot do używania, zrezygnowano z regionalizacji kwot mlecznych, lecz przepis uchylający warunek posiadania gospodarstwa na terenie tego samego oddziału terenowego wejdzie w życie 1 kwietnia 2009 r.[27] Po trzecie – umowa wymaga dla swej skuteczności zatwierdzenia jej w drodze decyzji wydanej przez dyrektora oddziału terenowego Agencji, na wniosek stron złożony między 1 sierpnia a 31 stycznia roku kwotowego. Po czwarte – przedmiotem umowy zbycia może być tylko i wyłącznie niewykorzystana w danym roku kwotowym część kwoty mlecznej.

W przypadku zbycia kwoty mlecznej powstaje problem analogiczny do tego, który został omówiony w odniesieniu do instytucji oddania kwoty do używania i który dotyczy częściowego jedynie wykorzystania kwoty mlecznej przysługującej na dzień 1 kwietnia roku kwotowego. Jeśli bowiem producent zbył część przysługującej mu na dzień 1 kwietnia danego roku kwotowego kwoty mlecznej, wykorzystując pozostałą część, wówczas – jeśli wykorzystana przez niego część kwoty stanowi mniej niż 70% kwoty przysługującej mu na dzień 1 kwietnia roku kwotowego – zajdą przesłanki do zastosowania wobec niego sankcji z art. 32 ust. 1 ustawy. Tak więc kwota mleczna w części, której producent nie zbył w danym roku, powinna być mu zmniejszona, zgodnie z literalną wykładnią przepisu art. 32 ust. 1 ustawy. Orzecznictwo sądów administracyjnych idzie jednak w innym kierunku, podobnie jak w przypadku oddania kwoty do używania[28].

---

[27] Por. ustawę, o której mowa w przypisie 20.

[28] Por. wyrok NSA z 27 września 2006 r., II OSK 868/06 (niepubl.). W ocenie NSA, zbycie kwoty mlecznej przez producenta na rzecz innego producenta w ciągu roku kwotowego nie

Ze zbyciem kwoty mlecznej wiąże się również kwestia przepadku części kwoty na rzecz rezerwy krajowej. Ustawodawca polski zdecydował się bowiem na zastosowanie swoistej sankcji wobec producentów zbywających kwotę, polegającej na przepadku 5% kwoty mlecznej będącej przedmiotem zbycia, po zaokrągleniu jej do liczby całkowitej, do krajowej rezerwy. Ta swoista sankcja znajduje oparcie w przepisie art. 19 rozporządzenia nr 1788/2003, który zezwala państwom członkowskim na zatrzymywanie części kwot mlecznych będących przedmiotem transferu (z gospodarstwem czy bez) na rzecz rezerwy krajowej.

W złożonym w Sejmie w kwietniu 2007 r. projekcie ustawy zmieniającej ustawę o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, rząd przewidywał zniesienie regionalizacji w zakresie transferów tymczasowych i definitywnych kwot mlecznych, proponując równocześnie zróżnicowanie sankcji w postaci zatrzymania części kwoty mlecznej na rzecz rezerwy, w zależności od tego, czy transfer definitywny następowałby pomiędzy producentami mającymi gospodarstwa na terenie tego samego oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego, czy też na terenie więcej niż jednego oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego. W pierwszym przypadku procent kwoty mlecznej zatrzymanej na rzecz rezerwy krajowej miał wynosić 5%, w drugim zaś 15%. Ostatecznie jednak propozycja ta nie została zaakceptowana przez Sejm. Tak więc po zniesieniu regionalizacji w zakresie transferu kwot mlecznych, co – jak już wyżej wskazano – będzie miało miejsce począwszy od 1 kwietnia 2009 r., procent kwoty mlecznej podlegającej zatrzymaniu będzie taki sam niezależnie od tego, czy transakcja będzie miała miejsce w obrębie jednego, czy więcej oddziałów terenowych Agencji Rynku Rolnego i będzie wynosił 5%.

Z transferem definitywnym kwot mlecznych związane jest także istotne zagadnienie uprawnienia do zbycia kwoty mlecznej w sytuacji, w której kwota ta nie jest wyłącznym przedmiotem „własności" jednej osoby, lecz jest przedmiotem „współwłasności" kilku osób. Problem ten dotyczy w praktyce byłych małżonków, którzy będąc w ustroju wspólności ustawowej, prowadzili wspólnie gospodarstwo, w odniesieniu do którego przyznana została im kwota mleczna, w sytuacji, gdy wspólność ta następnie ustała; a także osób, które w chwili przyznawania kwoty mlecznej na gospodarstwo były jego współposiadaczami. Decyzje o przyznaniu kwoty mlecznej w odniesieniu do małżonków i współposiadaczy

---

może stanowić podstawy do zmniejszenia kwoty mlecznej przysługującej zbywcy w danym okresie dwunastomiesięcznym na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy.

gospodarstwa były adresowane do jednego z nich, tego mianowicie, który został wpisany do ewidencji producentów i uzyskał numer identyfikacyjny[29]. Nie oznacza to jednak, że pozostali współposiadacze czy drugi małżonek nie byli w takim przypadku współuprawnieni do przyznanej kwoty mlecznej. W wypadku gdyby współposiadacz gospodarstwa bądź małżonek (po ustaniu wspólności ustawowej) wpisani do rejestru producentów mleka chcieli dokonać zbycia kwoty, do zawarcia umowy zbycia potrzebna byłaby zgoda wszystkich pozostałych współposiadaczy bądź drugiego małżonka. Należałoby w takim wypadku stosować przepis art. 199 k.c..

**5.** Trudno w ramach artykułu szczegółowo przedstawić i przeanalizować wszystkie problemy pojawiające się przy stosowaniu w praktyce przepisów dotyczących transferu kwot bez gospodarstwa. Z tego względu przedstawione zostały w niniejszym opracowaniu jedynie te z nich, które moim zdaniem są najistotniejsze z punktu widzenia praktyki. Fakt, że przepisy o transferze kwot mlecznych są w naszym kraju sformułowane niejednokrotnie w sposób nie do końca jednoznaczny, potwierdzają choćby orzeczenia sądów administracyjnych, które zostały przywołane w artykule i które dotyczą sankcji wynikających z niewykorzystania lub jedynie częściowego wykorzystania kwoty mlecznej.

Wydaje się, że wadą polskiego systemu transferu kwot mlecznych bez gospodarstwa, niezależnie od wskazanych w artykule nieścisłości wprowadzających niepewność wśród producentów, jest w odniesieniu do transferów definitywnych niedostateczna informacja rynkowa w zakresie kojarzenia ofert kupna i sprzedaży. Powoduje to, że ceny kwot mlecznych są bardzo zróżnicowane w ramach poszczególnych transakcji. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie giełd kwot mlecznych na wzór funkcjonujących w Niemczech czy Danii.

Niewątpliwie pozytywnie należy oceniać zniesienie regionalizacji w transferze kwot mlecznych, niemniej jednak można żałować, że ostatecznie zdecydowano się na ten krok dopiero począwszy od 1 kwietnia 2009 r. Zniesienie regionalizacji niewątpliwie doprowadzi do ujednolicenia cen płaconych przez poszczególnych producentów, które dzisiaj są zróżnicowane w poszczególnych regionach kraju. Wydaje się również, że doprowadzi to do poprawy struktury produkcji mleka poprzez przesunię-

[29] Por. ustawę z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76. Art. 12 tej ustawy przewiduje, że w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny.

cie jej w te regiony, w których produkcja może być prowadzona w sposób najbardziej efektywny.

Warto jednocześnie sformułować pod adresem ustawodawcy postulat modyfikacji przepisów o transferze kwot mlecznych w kierunku wyraźnego uregulowania kwestii, które do tej pory pozostają poza sferą wyraźnej regulacji i tym samym rodzą wątpliwości w praktyce. Służyłoby to niewątpliwie przejrzystości systemu.

## TRANSFER OF MILK QUOTAS WITHOUT THE TRANSFER OF THE HOLDING UNDER POLISH LAW

Summary

The subject of this paper is the regulation governing exclusive transfer of milk quotas without the transfer of the holding as provided for in Polish law. The term "transfer of milk quota" contained in the title of the paper is used in its broad sense. It covers both the disposal of the quota (definitive transfer) and the granting of the right to use the quota (temporary transfer). The system of the milk quota transfer chosen by Poland does not rely on the strict, inseparable link between the quota and the holding. Moreover, it works in only one direction. This means that the disposal of, or the granting of a right to use holding entails the transfer of quota as well, while in order to transfer the quota only, it is not necessary to dispose of the holding or grant the right to use it. Thus, it is possible to transfer the milk quota definitively or temporarily without the transfer of or granting the right to use the holding. However, transactions involving the disposal of a holding or granting the right to use the holding, need to comply with the requirements imposed by the legislator.

The purpose of the paper is to resolve selected issues arising from the application of the provisions on the transfer of quotas without the transfer of the holding in practice. There are numerous problems and they often result from the absence of clear regulations and the necessity to apply complex methods of interpretation. Some of the common problems are of special importance to farmers and have already become the subject of various administrative courts decisions.

## TRASFERIMENTO DELLE QUOTE LATTE SENZA AZIENDA NEL DIRITTO POLACCO

Riassunto

Oggetto dell'articolo è la problematica del trasferimento delle quote latte senza il trasferimento nel diritto polacco. L'espressione „*trasferimento delle quote*", riportata nel titolo, è stata utilizzata nel senso ampio. Essa abbraccia sia la cessione delle quote latte (trasferimento definitivo) che la locazione (trasferimento temporaneo). Il regime del trasferimento delle quote latte scelto in Polonia non si basa sul rapporto stretto e inseparabile fra quota e azienda. Il rapporto è solamente unidirezionale. Questo significa che la

cessione oppure la locazione dell'azienda provoca il trasferimento della quota; però, per effettuare il trasferimento della quota, non è però necessaria la cessione o la locazione dell'azienda. È possibile dunque il trasferimento definitivo o temporaneo della quota latte non legato alla cessione o locazione dell'azienda. La cession e la locazione delle quote latte senza azienda vanno comunque compiute rispettando le condizioni imposte dal legislatore.

Lo scopo dell'articolo è di risolvere alcuni problemi che sorgono durante l'applicazione delle norme giuridiche in materia. I suddetti problemi sono numerosi e, più delle volte, sono dovuti alla mancanza di una chiara normative in merito e alla necessità di compiere tortuosi sforzi interpretativi. Alcuni dei problemi, che sorgono nella pratica, sono particolarmente importanti per i produttori agricoli e sono diventati oramai oggetto della giurisprugenza dei tribunali amministrativi.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
Nr 2 – 2007

DAMIAN PUŚLECKI

# Rażące niedbalstwo w wypadku przy pracy rolniczej

Określenie negatywnych przesłanek wypadku przy pracy, które wyłączają odpowiedzialność ubezpieczyciela i pozbawiają zarazem ubezpieczonych prawa do świadczeń, niejednokrotnie rodzi poważne trudności. O ile stan nietrzeźwości poszkodowanego można stwierdzić laboratoryjnie, wykluczając wszelkie wątpliwości, o tyle umyślność w działaniu, a przede wszystkim stwierdzenie rażącego niedbalstwa w zachowaniu ofiary wypadku wymaga ustalenia wielu okoliczności konkretnego stanu faktycznego. Niewątpliwie najwięcej problemów występuje w przypadku rażącego niedbalstwa w zachowaniu poszkodowanego w wypadku przy pracy rolniczej. Warto również podkreślić, że każdorazowo ciężar udowodnienia tego faktu spoczywa na ubezpieczycielu.

Celem niniejszego artykułu jest próba określenia pojęcia rażącego niedbalstwa z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[1] jako przesłanki pozbawiającej prawa do odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. Z uwagi na to, że wyrażenie to nie zostało dotychczas zdefiniowane w polskim ustawodawstwie, pomocna w jego określeniu może być analiza orzecznictwa sądowego, ze szczególnym uwzględnieniem wyroków Sądu Najwyższego. Warto również sięgnąć do orzecznictwa sądów pracy, gdyż pojęcie to funkcjonuje w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Zanim weszła w życie ustawa z 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy[2], prawo do

---

[1] Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 z późn. zm.), powoływana dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa.

[2] Ustawa z 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy, Dz. U. 1968, Nr 3, poz. 8.

świadczenia z tytułu wypadku przy pracy nie przysługiwało, jeżeli zdarzenie pracownik wywołał rozmyślnie lub przy popełnieniu jakiejś zbrodni, stwierdzonej w drodze sądowo-karnej. Przykładowo, Sąd Najwyższy w wyroku z 29 maja 1929 r. stwierdził, że „gdyby nawet powód dopuścił się niedbalstwa, siadając przy tokarce będącej w ruchu, nie traciłby prawa do otrzymania renty od zakładu ubezpieczeń, gdyż traci je tylko wtedy, gdy szkodę rozmyślnie lub przez czyn karalny wywołał. Zbędne byłyby przez to dowody zmierzające do wykazania niedbalstwa lub współwiny powoda”[3].

W okresie powojennym zarówno orzecznictwo, jak i doktryna uznawały, że do odpowiedzialności pracodawcy za szkodę spowodowaną wypadkiem przy pracy mają zastosowanie przepisy o czynach niedozwolonych. Warto zaznaczyć, że prawo do świadczeń nie przysługiwało poszkodowanemu, gdy wywołał on zdarzenie przestępstwem umyślnym[4].

W przeciwieństwie jednak do „pracowników”, rolnicy indywidualni do 1962 r. pozostawali poza systemem ubezpieczenia społecznego[5]. System rolniczych ubezpieczeń społecznych zaczął kształtować się dopiero od 1977 r., od dnia uchwalenia ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin[6]. Obecnie obowiązująca, wielokrotnie nowelizowana ustawa z 20 grudnia 1990 r.[7] zmieniła w istotny sposób cały system społecznego ubezpieczenia rolników. Warto podkreślić, że regulacja ta wprowadziła po raz pierwszy pojęcie wypadku przy pracy rolniczej[8] i dokonała tym samym stanowczego odróżnienia tego typu zdarzenia od tzw. wypadku pracowniczego. Przyczyną rozgraniczenia było występowanie w zdarzeniach wypadkowych w rolnictwie elementów

---

[3] Wyrok SN z 29 maja 1929 r., Rw 556/29 (Zbiór urzędowy nr 189/29).

[4] Np. art. 17 dekretu z 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 30, poz. 116) przewidywał, że „Prawa do świadczeń [...] nie nabywa, a nabyte traci osoba, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie prawa do świadczeń lub ich zwiększenie”. Odpowiednikiem tego przepisu był art. 67 ustawy z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6), mający zastosowanie do ustawy z 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy (Dz. U. Nr 3, poz. 8).

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

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

[7] Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 z późn. zm.), powoływana dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa z 1990 r.

[8] Poprzednie regulacje posługiwały się pojęciem wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym.

osobliwych[9], zdecydowanie odmiennych od wypadków w innych działach gospodarki.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w art. 10 ust. 2 określa podstawy wyłączenia prawa do świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego. Jednorazowe odszkodowanie nie przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli spowodował wypadek umyślnie albo wskutek rażącego niedbalstwa, będąc w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych lub innych środków o podobnym działaniu, sam w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku[10]. Przy określeniu negatywnych przesłanek pozbawiających prawa do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego należy zatem ustalić, w jakim stopniu poszkodowany przyczynił się do zaistnienia wypadku.

Warto wspomnieć tutaj o przypadkach umyślnego spowodowania wypadku przy pracy rolniczej, których celem jest uzyskanie przez „poszkodowanego" korzyści materialnych. Choć rzadko dochodzi do takich sytuacji, nie można ich całkowicie wykluczyć. Należy zatem zastanowić się nad użytym w art. 10 przez ustawodawcę pojęciem umyślności. Zarówno jednak przepisom o powszechnym ubezpieczeniu społecznym, do których w sprawach nieuregulowanych odsyła ustawa ubezpieczeniowa, jak również Kodeksowi cywilnemu nie są w zasadzie znane określenia „winy umyślnej" i nieumyślnej"; w art. 472 k.c. jest jedynie mowa o wyrządzeniu szkody „umyślnie". Również art. 448 mówi o umyślnym naruszeniu dóbr osobistych. Kodeks cywilny *expressis verbis* rozróżnia winę umyślną i niedbalstwo rażące, a pośrednio także i niedbalstwo zwykłe, nie precyzuje jednak tych pojęć. Z tego względu, oceniając je w praktyce, bardzo często wykorzystuje się stanowiska doktryny i orzecznictwa[11]. Warto także podkreślić, że – zgodnie z wyrokiem SN z 23 lutego 1976 r. – pojęcie rażącego niedbalstwa mieści się w ramach ogólnego pojęcia winy nieumyślnej[12].

W dalszych rozważaniach warto posłużyć się dorobkiem nauki prawa karnego, określającego formy zawinienia sprawcy czynu zabronionego. Formami winy umyślnej są: zamiar bezpośredni (*dolus directus*) i zamiar ewentualny (*dolus eventualis*). A zatem w pojęciu winy umyślnej zawarty jest zawsze zamiar popełnienia czynu, czyli element świadomości danej osoby, a także jego woli skierowanej na popełnienie tego czynu lub

---

[9] Szerzej zob. D. Puślecki, *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja", t. III, Piła 2006, s. 325 i n.

[10] Art. w art. 10 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej.

[11] T. Wiśniewski, *Komentarz do kodeksu cywilnego, Księga trzecia, Tom I*, Lexis Nexis, 2006.

[12] Wyrok SN z 23 lutego 1976 r., „Nowe Prawo" 1977, nr 9, s. 125.

choćby godzenia się na jego popełnienie, przy jednoczesnym przewidywaniu możliwości jego popełnienia. Ustalając zatem, czy poszkodowany umyślnie spowodował wypadek przy pracy rolniczej, należy wziąć pod uwagę, czy miał on zamiar doprowadzenia do zdarzenia wypadkowego. Możemy mieć tutaj do czynienia zarówno z zamiarem bezpośredniego spowodowania wypadku, jak również z sytuacją, w której poszkodowany przewiduje możliwość jego wystąpienia i godzi się na to. Zasadniczą różnicą pomiędzy umyślnością a nieumyślnością jest więc brak zamiaru popełnienia czynu zabronionego.

Z kolei zachowanie poszkodowanego w postaci rażącego niedbalstwa zawsze będzie miało postać winy nieumyślnej. Prawo karne wyodrębniało[13] w tej kategorii winy lekkomyślność (*luxuria*), czyli nieumyślność świadomą (gdy sprawca przestępstwa przewiduje możliwość skutku przestępczego, lecz bezpodstawnie przypuszcza, że go uniknie) oraz niedbalstwo (*neglegentia*), tj. nieumyślność nieświadomą (gdy skutku przestępczego sprawca nie przewiduje, choć może lub powinien przewidzieć). Lekkomyślność stanowiła formę winy nieumyślnej cięższą od niedbalstwa ze względu na występującą tutaj świadomość. Przy niedbalstwie prawo karne zarzucało sprawcy, że nie wykorzystał swych możliwości intelektualnych i dlatego nie zmienił swojego nieostrożnego zachowania. Do istoty niedbalstwa należało świadome lub nieświadome naruszenie reguł ostrożności[14], stąd też można było mówić o niedbalstwie świadomym lub nieświadomym. To, czy nastąpiło naruszenie reguł ostrożności, stwierdzane było w oparciu o wzorzec, standard obiektywny (postępowanie tzw. rozsądnego człowieka), a w następnym etapie sąd ustalał, czy konkretny sprawca mógł uświadomić sobie, do czego może doprowadzić jego nieostrożne zachowanie (biorąc pod uwagę jego stan umysłowy, wiedzę, doświadczenie a także pewne czynniki występujące w konkretnym stanie faktycznym)[15].

---

[13] Obecny kodeks z 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 z późn zm.) zupełnie odmiennie, niż to miało miejsce w poprzednim stanie prawnym, unormował nieumyślność (art. 9 § 2 k.k.), pomijając rozróżnienie jej postaci na lekkomyślność i niedbalstwo. Art. 9 § 2 k.k. nie stoi jednak na przeszkodzie operowaniu pojęciami lekkomyślności i niedbalstwa jako postaci winy nieumyślnej. W ten sposób można korzystać z bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa dotyczącego problematyki odpowiedzialności karnej za przestępstwa nieumyślne. Konstrukcja nieumyślności w art. 9 § 2 spotkała się, nie bez podstaw, z krytyką niektórych przedstawicieli doktryny prawa karnego; por. np. W. Mącior, *Problematyczna reforma prawa karnego*, „Przegląd Sądowy" 1999, nr 11-12, s. 159-161.

[14] Szerzej por. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 1999, s. 80 i n.

[15] Ibidem, s. 81.

Przepisy o wypadkach przy pracy pracowników wprowadziły do polskiego systemu prawnego – obok lekkomyślności i niedbalstwa – „niedbalstwo rażące". Pojęciem tym posługuje się również ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. W praktyce jednak wyznaczenie granicy pomiędzy niedbalstwem zwykłym i rażącym, zarówno w rolniczym, jak i w pracowniczym ubezpieczeniu wypadkowym, niejednokrotnie sprawia wiele trudności. Pojęcie rażącego niedbalstwa nie zostało bowiem dotychczas jednoznacznie zdefiniowane ani przez doktrynę, ani przez orzecznictwo. Zgodnie z definicją słownikową przymiotnik „rażący" oznacza „rzucający się w oczy", „o ujemnych cechach, zjawiskach", „wyraźny"czy „bardzo duży"[16].

Problemy interpretacyjne wyrażenia „rażące niedbalstwo" występowały już pod rządami obowiązującej do 31 grudnia 2002 r. pracowniczej ustawy wypadkowej z 12 czerwca 1975 r[17]. Próbę zdefiniowania tego pojęcia podjął Sąd Najwyższy w wyroku z 23 października 1981 r[18]. Stwierdził on, że: „[...] ocena, czy pracownik popełnił wypadek umyślnie (rodzaj i stopień zawinienia), winna być ograniczona tylko do przyczyn wypadku, nie obejmuje natomiast jego następstw. Tylko wyłączna wina pracownika, i to szczególnie uwarunkowana, pozbawia prawa do świadczeń, a rodzaj tej winy powinien być udowodniony". Z kolei w ocenie Sądu, rażące niedbalstwo zachodzi wówczas, gdy pracownik podejmuje działania z naruszeniem przepisów o ochronie zdrowia i życia, chociaż mógł i powinien był przewidzieć grożące mu niebezpieczeństwo, które zwykle występuje w danych okolicznościach faktycznych, co dla każdego człowieka o przeciętnej przezorności jest oczywiste[19].

Powyższa definicja rażącego niedbalstwa, określona przez Sąd Najwyższy, może budzić wątpliwości. Jej poszczególne elementy składają się bowiem na klasyczną formę winy nieumyślnej – niedbalstwo. Ustawodawca posługuje się jednak pojęciem rażącego niedbalstwa, w odróżnieniu od niedbalstwa zwykłego, a więc jego formą kwalifikowaną. Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku 29 października 1998 r. stwierdził, że pojęcie „rażące niedbalstwo [...] nie jest równoznaczne ze zwykłym niedbalstwem, czyli takim zachowaniem pracownika, który przewiduje skut-

[16] *Słownik języka polskiego*, wydawnictwo elektroniczne, 2007; sjp.pwn.pl.

[17] Ustawa z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. 1983, Nr 30, poz. 144 z późn zm.).

[18] Wyrok SN z 23 października 1981 r., III URN 40/80, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1982, nr 7.

[19] Ibidem, uzasadnienie do wyroku.

ki swego działania (lub zaniechania), lecz spodziewa się, że ich uniknie, oraz gdy skutków tych nie przewiduje, chociaż może i powinien je przewidzieć"[20]. Obciążyć pracownika winą, to znaczy przypisać mu rozmyślność, lekkomyślność lub niedbalstwo, można tylko wtedy, gdy pracownik w chwili wypadku miał możność świadomego powzięcia decyzji. Przy tej ocenie nie będzie wchodzić w rachubę tzw. poczytalność, czyli m.in. wiek pracownika, wykształcenie, doświadczenie życiowe i jego cechy psychofizyczne.

Natomiast, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego z 8 października 1987 r.[21], „przez działanie z rażącym niedbalstwem należy rozumieć takie sytuacje, w których poszkodowany zdaje sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa, gdyż zwykle ono występuje w takich okolicznościach, że każdy przezorny człowiek ocenia je jako ewidentne – a mimo tego, z naruszeniem przepisów bezpieczeństwa, bez potrzeby naraża się na to niebezpieczeństwo, ignorując następstwa własnego zachowania się".

Warto wskazać, że art. 8 pracowniczej ustawy wypadkowej z 1975 r. stanowił, że świadczenia z ustawy nie przysługują pracownikowi, gdy wyłączną przyczyną wypadku przy pracy było udowodnione przez zakład pracy naruszenie przez pracownika przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, spowodowane przez niego umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa. Art. 21 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy wypadkowej z 2002 r.[22] jest w zasadzie[23] powtórzeniem powyższego przepisu. Z tego względu orzecznictwo wydane na podstawie poprzedniej ustawy wypadkowej jest nadal aktualne.

W kolejnym orzeczeniu z 30 listopada 1999 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „niedbalstwo pracownika, jako wyłączna przyczyna wypadku przy pracy, zwalnia pracodawcę od odpowiedzialności tylko wtedy, gdy miało charakter rażący, a więc graniczyło z umyślnością". Z powyższego wyroku wynika więc, że rażące niedbalstwo graniczy *de facto* z umyślnością[24]. Należy jednak podkreślić, że jest to stan bliski umyślności, ale granicy tej nigdy przekroczyć nie może.

---

[20] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 29 października 1998 r., III AUa 510/98, OSA 1999, nr 7, poz. 88.

[21] Wyrok SN z 8 października 1987, nr II URN 220/87, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998, nr 6, s. 68.

[22] Ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. 2002, Nr 199 poz. 1673.

[23] W obecnej treści art. 21 ust. 1 ustawy wypadkowej ustawodawca usunął wyrażenie „przez zakład pracy", resztę pozostawiając bez zmian.

[24] Wyrok SN z 30 listopada 1999 r., II UKN 221/99, OSNA PiUS 2001, nr 6, poz. 205.

Jest to jednak rodzaj winy, w przypadku którego nie można przypisać poszkodowanemu zamiaru popełnienia czynu wywołującego wypadek przy pracy. W wyroku z 6 sierpnia 1976 r. Sąd Najwyższy stwierdził: „Przez działanie z rażącym niedbalstwem należy rozumieć taką sytuację, w której poszkodowany zdaje sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa, gdyż zwykle występuje ono w danych okolicznościach faktycznych, tak że każdy człowiek o przeciętnej przezorności ocenia je jako ewidentne, a mimo to z naruszeniem przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy naraża się na to niebezpieczeństwo, ignorując następstwa własnego zachowania się”[25]. Zatem tylko takie zawinione zachowania poszkodowanego, które graniczą z jego umyślnym działaniem, można uznać za dokonane z rażącym niedbalstwem.

Nie każde jednak naruszenie przez pracownika przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, ale tylko udowodnione pracownikowi szczególnie naganne zachowanie może być podstawą pozbawienia pracownika świadczeń z ustawy wypadkowej. Bardzo ważne jest to, że mamy tu na uwadze wyłączną przyczynę zdarzenia. Jeżeli więc, obok postępowania pracownika, wystąpiły także inne okoliczności, które spowodowały wypadek, to pracownik nie może być pozbawiony świadczeń przewidzianych ustawą wypadkową.

Warto zaznaczyć, że pod pojęciem „przepisy dotyczące ochrony życia i zdrowia” należy rozumieć nie tylko przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, ale również przepisy ruchu drogowego czy prawa budowlanego. Mają one na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, a regulują w określony sposób zachowanie człowieka lub zasady jego postępowania. Oczywiście pracownik musi znać przepisy, które narusza, brak ich znajomości wyłącza bowiem możliwość pozbawienia pracownika świadczeń, o których mowa jest w ustawie wypadkowej. Świadczenia określone w art. 21 ust. 1 ustawy wypadkowej nie przysługują zatem ubezpieczonemu, gdy wyłączną przyczyną wypadku przy pracy było udowodnione naganne naruszenie przez ubezpieczonego przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, spowodowane przez niego umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa[26].

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że aby określić, czy do wypadku doszło wskutek rażącego niedbalstwa poszkodowanego, trzeba każdorazowo ustalić stopień jego zawinienia. Do pozbawienia pracownika

---

[25] Wyrok SN z 6 sierpnia 1976 r., III PRN 19/76, OSNCP 1977/3/55.

[26] S. Matz, *Utrata przez pracownika prawa do świadczeń z ustawy wypadkowej*, LEX Polonica, 2006.

prawa do świadczeń przewidzianych w ustawie wypadkowej nie jest wystarczające stwierdzenie, że jego zachowanie było decydującą przyczyną wypadku. Tylko wyłączna, udowodniona wina poszkodowanego pozbawia go prawa do świadczeń. Oznacza to, że ustawa wypadkowa zawiera domniemanie braku takiej winy. Poszkodowany pracownik nie ma obowiązku udowodnienia, że wyłączną przyczyną wypadku była umyślność lub rażące niedbalstwo, jednak w razie zawinionego naruszenia przez pracownika przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia spoczywa na nim ciężar dowodu, że wypadek nastąpił także z innej, niezależnej od niego przyczyny[27]. Do klasycznych przykładów rażącego niedbalstwa można zaliczyć wypadek wskutek poślizgu samochodu, do którego doszło w wyniku nadmiernej prędkości i nieostrożności, czy też nieznajomości przepisów ruchu drogowego[28].

Kryteria zamieszczone w art. 21 pracowniczej ustawy wypadkowej są nieostre, dlatego też na gruncie tego przepisu występuje bardzo dużo sporów sądowych. Często ostateczne rozstrzygnięcie kwestii pozbawienia pracownika uprawnień do świadczeń, przysługujących mu na podstawie ustawy wypadkowej, zależy więc od prawomocnego wyroku sądowego. Warto wspomnieć, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem Sądu Najwyższego[29], wyłączna przyczyna wypadku, którą spowodowało naruszeniem przez pracownika przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia wskutek rażącego niedbalstwa, nie stanowi przeszkody do przyznania uprawnionym renty rodzinnej na podstawie ustawy wypadkowej, jeżeli zdarzenie, w następstwie którego pracownik zmarł, było rzeczywiście wypadkiem przy pracy. Należy podkreślić, że również członkowie rodziny rolnika, który zmarł w wyniku wypadku przy pracy rolniczej, nie tracą prawa do odszkodowania nawet wtedy, gdy poszkodowany spowodował wypadek umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa, albo też sam, np. będąc w stanie nietrzeźwości, znacznie przyczynił się do zaistnienia wypadku.

Orzecznictwo sądowe, rozstrzygając spory dotyczące wypadków przy pracy rolniczej, niejednokrotnie przytacza wyroki wydane w sprawach

---

[27] Szerzej zob. L. Brzozowski, *Wypadek spowodowany przez pracownika*, ATEST – Ochrona pracy, czerwiec 2005, s. 4.

[28] Wyrok SN z 10 czerwca 1999 r. (II UKN 687/98). Jeżeli wyłączną przyczyną wypadku drogowego pracownika kierującego pojazdem jest nieznajomość przepisów ruchu drogowego, to jego zachowanie stanowi rażące niedbalstwo i jest podstawą wyłączenia prawa do świadczeń z mocy art. 8 ust 1 ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

[29] Wyrok SN z 9 grudnia 1997 r., II UKN 377/97, OSNA PiUS 1998 r., nr 20 poz. 606.

pracowniczych i powołuje się na stanowisko Sądu Najwyższego. Przykładem mogą tu być następujące sentencje wyroków.

Sąd Wojewódzki w Warszawie w wyroku z 28 lutego 1995 r. stwierdził, że „w rozpoznawanej sprawie zachodzą przesłanki wyłączające prawo do jednorazowego odszkodowania ze względu na wyłączną winę poszkodowanego”[30]. Rolnik uległ wypadkowi podczas naprawy maszyny będącej w ruchu. W uzasadnieniu sąd powołał się na przytoczony powyżej wyrok SN z 1976 r.[31], stwierdzający, iż pod pojęciem rażącego niedbalstwa należy rozumieć takie sytuacje, w których poszkodowany rolnik zdaje sobie sprawę z grożącego niebezpieczeństwa, gdyż zwykle występuje ono w danych okolicznościach faktycznych. Skoro każdy człowiek o przeciętnej przezorności ocenia je jako ewidentne, a mimo to – z naruszeniem przepisów bezpieczeństwa – bez potrzeby naraża się na to niebezpieczeństwo i ignoruje następstwa własnego zachowania, dopuszcza się właśnie rażącego niedbalstwa. Przykładem może być naprawianie maszyny po ciemku, nieodpowiednim narzędziem i bez jej wyłączenia.

Z kolei w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 marca 1994 r.[32] w sprawie, w której rolniczka spadła z niezabezpieczonej przyczepy ze słomą, sąd przychylił się do poglądu sądu wojewódzkiego, że zachowanie poszkodowanej nacechowane było rażącym niedbalstwem wyłączającym uprawnienie do jednorazowego odszkodowania. W uzasadnieniu sąd przytoczył cytowane powyżej orzeczenie SN z 1976 r.[33]

Następnym przykładem, w którym sąd, rozpatrując sprawę z ubezpieczenia rolników, powołał się w uzasadnieniu na orzeczenia wydane na podstawie pracowniczej ustawy wypadkowej, jest wyrok sądu rejonowego w Krośnie z 4 września 2002 r.[34] Rażące niedbalstwo stanowi skrajną postać winy nieumyślnej. Zachodzi ono wówczas, gdy poszkodowany zachowuje się w sposób jaskrawo odbiegający od norm bezpiecznego postępowania i świadczący o całkowitym lekceważeniu przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia[35]. Podobnie orzekł w sentencji Sąd Apelacyjny w Katowicach 15 stycznia 1998 r.[36]

---

[30] Wyrok Sądu Wojewódzkiego w Warszawie z 28 lutego 1995 r., III WUr 455/95 (niepubl.).

[31] Wyrok SN z 6 sierpnia 1976 r., III PRN 19/76, OSNCP 1977, nr 3, poz. 55.

[32] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 marca 1994 r., III AUr 603/94 (niepubl.).

[33] Wyrok SN z 23 lutego 1976 r., „Nowe Prawo” 1977, nr 9, s. 125.

[34] Wyroku Sądu Rejonowego w Krośnie z 4 września 2002 r. IV.U.250/02 (niepubl.).

[35] Szerzej: uzasadnienie do wyroku Sądu Rejonowego w Krośnie z 4 września 2002 r., IV.U.250/02 (niepubl.).

[36] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 15 stycznia 1998 r., III AUa 418/97, OSA 1998, nr 11-12, poz. 44.

Przytaczanie przez sądy, które orzekają w sprawach wypadków przy pracy rolniczej, rozstrzygnięć zapadłych na podstawie pracowniczych przepisów wypadkowych nie powinno budzić wątpliwości. Pojęcie rażącego niedbalstwa wprowadziła bowiem pracownicza ustawa wypadkowa, a w 1990 r. rozwiązanie to przejęte zostało przez system rolniczych ubezpieczeń społecznych. Korzystanie z wciąż aktualnego dorobku orzecznictwa pracowniczego zasługuje na aprobatę. Należy jednak podkreślić, że swoisty charakter pracy rolnika[37] oraz odmienność wypadków zdarzających się w rolnictwie wymaga od KRUS i sądownictwa uwzględnienia pewnych dodatkowych elementów.

O ile przy wypadkach pracowniczych łatwiej jest stwierdzić, czy poszkodowany naruszył przepisy bhp, to w przypadku wypadków przy pracy rolniczej sprawa jest bardziej skomplikowana. Istniejące przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie odnoszą się tylko i wyłącznie do osób zatrudnionych, nie zaś do rolników indywidualnych. Działalność prewencyjna KRUS ogranicza się do propagowania zaleceń ustanowionych przez Prezesa KRUS, głównie w formie fakultatywnych szkoleń i broszur informacyjnych[38]. Pracownik zakładu pracy obowiązkowo uczestniczy w szkoleniu bhp, stąd też większa jest znajomość tych przepisów wśród zatrudnionych. Nieznajomość zasad bezpiecznej obsługi maszyn i urządzeń stanowi poważną przyczynę wypadkowości w rolnictwie[39]. Formalny brak obowiązywania przepisów bhp w rolnictwie indywidualnym powoduje również trudności w ustaleniu granic pomiędzy niedbalstwem zwykłym i jego formą kwalifikowaną. Dodatkowym problemem jest fakt używania przez rolników maszyn i urządzeń własnej konstrukcji, bez wymaganych homologacji, atestów, odpowiednich osłon, na których już sama praca, pomimo zachowania zasad bhp, stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia.

---

[37] Szerzej zob. D. Puślecki, op. cit., s. 326.

[38] Prezes KRUS wprowadził te zasady w 1995 r., w porozumieniu z Radą Rolników, Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej. Zasady te są zaleceniami Prezesa KRUS i odnoszą się do wyposażenia gospodarstw, zabezpieczenia osób pracujących oraz sposobu wykonywania czynności związanych z działalnością rolniczą. Obowiązek ustanowienia tych zasad wynika z art. 63 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej z 1990 r.; „Ubezpieczenia Rolnicze" – kwartalnik KRUS, Warszawa 1995, www.krus.gov.pl. Zob. też „Wykaz szczególnie niebezpiecznych prac i czynności, których nie należy zlecać w gospodarstwach rolnych dzieciom do lat 15", publikowane w formie broszury *Ochrona zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym*, www.krus.gov.pl.

[39] Szerzej zob. D. Puślecki, *Zjawisko wypadkowości w rolnictwie*, Zeszyty Naukowe SERiA, Poznań 2007, s. 291-298.

Jednym z najczęściej występujących zdarzeń wypadkowych w rolnictwie są urazy podczas prac przy pilarce tarczowej. W większości przypadków są to właśnie urządzenia wykonane sposobem gospodarczym, bez wymaganych osłon, zabezpieczeń i wyłączników. Wielokrotnie w przypadku takiego zdarzenia nie można postawić poszkodowanemu zarzutu działania umyślnego lub z rażącym niedbalstwem. Brak też podstaw do przyjęcia, że – przykładowo – dopychając ręką klocek drewna do tarczy rolnik chciał skaleczyć się w kciuk. Piła tarczowa wykonana domowym sposobem, na jakiej pracują rolnicy, z reguły nie posiada osłony górnej i dolnej oraz pozbawiona jest klina. Niejednokrotnie rolnicy nie zdają sobie sprawy, że ze względów bezpieczeństwa zamontowanie wymienionych powyżej zabezpieczeń jest konieczne.

Ryzyko wystąpienia obrażeń na takim urządzeniu jest z pewnością o wiele większe, niż na pilarce z fabrycznymi osłonami. Należy zatem zastanowić się, czy niebezpieczeństwo wystąpienia wypadku zawsze istnieje podczas pracy na takiej pilarce? Czy sama praca na takim urządzeniu nie stanowi już rażącego niedbalstwa?

Niebezpieczeństwo obrażeń podczas obsługi takiej piły nie występuje jednak zawsze, a jedynie może – pod pewnymi warunkami – wystąpić. Praca na takim urządzeniu z zachowaniem szczególnej ostrożności nie nosi więc znamion rażącego niedbalstwa. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w praktyce, gdy wypadek już wystąpił i rolnik otrzymał od Kasy odpowiednie zalecenia prewencyjne (dotyczące montażu zabezpieczeń oraz prawidłowej obsługi pilarki tarczowej), a mimo to nie zastosował się do nich i ponownie uległ wypadkowi, KRUS każdorazowo podnosi zarzut rażącego niedbalstwa[40].

Zgodnie z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 15 stycznia 1998 r., rażące niedbalstwo – w rozumieniu art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy – zachodzi wówczas, „gdy poszkodowany zachowuje się w sposób odbiegający jaskrawo od norm bezpiecznego postępowania i świadczący o całkowitym zlekceważeniu przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia”[41]. W cytowanym powyżej orzeczeniu sąd podkreślił zatem, że „rażąco” znaczy „jaskrawo” odbiegający od norm bezpieczeństwa, z całkowitym zlekceważeniem przepisów ochrony życia i zdrowia.

---

[40] Dane uzyskane z Oddziału Regionalnego KRUS w Poznaniu.

[41] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 15 stycznia 1998 r., III AUa 418/97, OSA 1998, nr 11-12, poz. 44.

Z kolei w orzeczeniu z 11 października 2003 r.[42] Sąd Rejonowy w Poznaniu, rozpatrując sprawę, w której rolnik uległ wypadkowi podczas obsługi maszyny rolniczej będącej w ruchu, uznał, że „działanie z rażącym niedbalstwem oznacza taką sytuację, w której sprawca wypadku zdaje sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa, gdyż zwykle ono występuje w danych okolicznościach faktycznych, bądź nawet nie zdaje sobie sprawy z grożącego mu niebezpieczeństwa, lecz każdy człowiek o przeciętnej przezorności ocenia je jako ewidentne, a mimo to narusza zasady bezpiecznego postępowania (w tym zasady bhp), bez potrzeby naraża się na to niebezpieczeństwo, ignorując w ten sposób możliwe następstwa własnego zachowania się"[43].

O zakwalifikowaniu określonego zachowania jako rażąco niedbałego można będzie mówić wtedy, gdy zostaje ono podjęte w sposób (pomimo istnienia możliwości postąpienia prawidłowo), który w danych okolicznościach naraża określone dobro prawne na niebezpieczeństwo jego naruszenia. I to zarówno w sytuacji, gdy działający uświadamia sobie, że jego zachowanie może to spowodować, jak i wówczas, gdy nie uświadamia sobie tego, choć powinien, gdyż dla każdego człowieka o przeciętnej przezorności jest to oczywiste. Im wyższa przy tym jest wartość narażanego dobra prawnego, tym mniejsze prawdopodobieństwo jego naruszenia wystarczy do uznania określonego zachowania za rażąco niedbałe (np. normy społeczne nakazują ostrożniej obchodzić się z życiem niż z mieniem)[44].

Warto zaznaczyć, że w przypadku pracy z użyciem ciągników i maszyn rolniczych, normy bezpiecznego postępowania wyznaczają przepisy – wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. $237^{15}$ § 2 Kodeksu pracy – rozporządzenia Ministra Pracy i Gospodarki Żywnościowej z 12 stycznia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie[45]. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, obsługując sprzęt rolniczy, należy przestrzegać zasad określonych przez producentów w instrukcjach obsługi (§ 2 ust. 1 rozporządzenia). Kontrola

---

[42] Wyrok Sądu Rejonowego w Poznaniu z 11 października 2003 r., X wydział X1U 4384/03 (niepubl.).

[43] Podobnie Wyrok Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1976 r. w sprawie III PRN 19/76, OSNCP 1977, nr 3, poz. 55.

[44] Szerzej zob. uzasadnienie od wyroku Sądu Rejonowego w Poznaniu z 11 października 2003 r., X wydział X1U 4384/03 (niepubl.).

[45] Rozporządzenie Ministra Pracy i Gospodarki Żywnościowej z 12 stycznia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń technicznych stosowanych w rolnictwie, Dz. U. 1998, Nr 12, poz. 51.

stanu technicznego, regulowanie, wykonywanie doraźnych napraw i prac konserwacyjnych oraz czyszczenie części lub zespołów roboczych sprzętu rolniczego dopuszczalne są po uprzednim unieruchomieniu silnika i wyłączeniu wszystkich napędzanych zespołów tego sprzętu (§ 5 ust. 1 rozporządzenia). Natomiast podczas każdej przerwy w pracy sprzętu rolniczego jego napęd powinien być wyłączony (§ 5 ust. 3 rozporządzenia). Wprawdzie powyższe unormowania odnoszą się do osoby o statusie pracownika, jednak nie ulega wątpliwości, że powinny mieć one znaczenie uniwersalne również dla osób samozatrudnionych w rolnictwie.

Podobne zalecenia zawierają z reguły instrukcje obsługi maszyn rolniczych, z którymi rolnicy winni się zapoznać przed przystąpieniem do pracy. Problemem jest jednak to, że wciąż jeszcze dość znaczna ilość maszyn i urządzeń, nabywana przez rolników na rynku wtórnym, pozbawiona jest instrukcji obsługi i zabezpieczeń wpływających na bezpieczeństwo pracy.

Niejednokrotnie przyczyną wypadków w rolnictwie jest naprawa oraz regulacja maszyn i urządzeń podczas ich pracy. W większości przypadków takie działanie jest traktowane jako rażące niedbalstwo. W opisanym powyżej zdarzeniu poszkodowany podjął naprawę, nie wyłączywszy silnika ciągnika, sądził bowiem, że wyłączenie samego wałka przekaźnika mocy będzie w tym przypadku wystarczające. Okazało się, że prawdopodobnie albo nie do końca przesunął dźwignię wyłączającą wałek, albo dźwignia pod wpływem drgań sama się złączyła i doszło do wypadku.

Postępowanie poszkodowanego bez wątpienia stanowiło naruszenie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przy obsłudze ciągników, maszyn, narzędzi i urządzeń stosowanych w rolnictwie. Rolnik jednak błędnie sądził, że odłączenie samego wałka wystarczy do zatrzymania maszyny. Jego zachowanie było więc nieprawidłowe, nieostrożne i niedbałe. Odbiegało ono jednak od rażącego niedbalstwa, gdyż rolnik był w błędzie co do wystarczającego unieruchomienia maszyny. Błąd odwołującego się wynikał m.in. stąd, że maszyna rolnicza nie pracowała, co mogło wskazywać na to, iż napęd jest wyłączony. Właściwym postępowaniem byłoby unieruchomienie silnika w ciągniku.

Zasady bhp niewątpliwie nakazują wyłączyć silnik ciągnika, żeby uniknąć wypadków w sytuacji, gdy ktoś błędnie sądzi, iż unieruchomił maszynę, bądź gdy istnieje zagrożenie, że urządzenie może zostać uruchomione przez osobę trzecią. Sam fakt niezastosowania się do tych zasad nie zawsze przesądza o tym, że ktoś postępuje w sposób rażąco niedbały, szczególnie gdy podejmuje wcześniej czynności, które mają zapobiec ewentualnemu niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia, i czynności takie

powszechnie uznawane są w danym środowisku (w tym przypadku rolników) za wystarczające, aby takiemu niebezpieczeństwu zapobiec. Nie można zatem twierdzić, że zachowanie się poszkodowanego jaskrawo odbiegało od zasad bezpiecznego postępowania i świadczyło o całkowitym zlekceważeniu przez niego zasad ochrony życia i zdrowia. Podobnie należy traktować sytuację, gdy ktoś jest w błędzie sądząc, iż podjął skuteczne działania mające zapewnić bezpieczeństwo, zwłaszcza gdy błąd dotyczy faktu pojęcia działań, które byłyby wystarczające, a wynika z błędnej oceny skuteczności rzeczywiście podjętych czynności. O rażącym niedbalstwie w takiej sytuacji można by mówić jedynie wówczas, gdyby błąd co do skuteczności działań wyniknął z tego, że ktoś przyjął, iż jego zachowanie wystarcza do zapobieżenia wypadkowi, podczas gdy dla każdego człowieka o przeciętnej przezorności jest oczywiste, że tak nie jest, a także wówczas, gdy ktoś błędnie mniemał, że podjął określone działanie (oceniane jako wystarczająco skuteczne), ale jego błąd jest łatwy do zauważenia przez człowieka o przeciętnej przezorności[46].

Niejednokrotnie trudno jest ocenić zachowanie ofiary wypadku, gdy celowo łamie zasady bhp, a wynika to z błędów konstrukcyjnych maszyny. W rozpatrywanym przez sąd rejonowy w Krakowie[47] stanie faktycznym rolniczka uległa wypadkowi, stojąc na podeście sadzarki podczas sadzenia ziemniaków, pomimo zakazu umieszczonego na maszynie. Sadzarka jednak, bez kontrolowania z tego miejsca procesu sadzenia, nie funkcjonowała prawidłowo. Rolniczka co jakiś czas zmuszona była uzupełniać ziemniaki w koszyczkach maszyny. Sąd uznał, że kontrolowanie pracy sadzarki było koniecznym procesem prawidłowego sadzenia ziemniaków. Producent maszyny nie dopracował elementów niezbędnych do właściwego rozmieszczenia sadzeniaków, nie wyposażył maszyny w odpowiednie osłony ruchomych części, jak również umieścił na niej podest umożliwiający przebywanie poszkodowanej na sadzarce podczas pracy. Zachowanie rolniczki, mimo że łamało zakaz wyraźnie umieszczony na maszynie i sprzeciwiało się zasadom bhp, nie stanowiło rażącego niedbalstwa. Sąd orzekł, że „poszkodowana w wypadku nie dopuściła się rażącego niedbalstwa. Wprawdzie istniał zakaz stania na maszynie podczas jej pracy, ale nie ma innego sposobu kontrolowania procesu sadzenia niż przez osobę stojącą na podeście sadzarki[48].

---

[46] Uzasadnienie od wyroku Sądu Rejonowego w Poznaniu z 11 października 2003 r., X wydział X1U 4384/03 (niepubl.).

[47] Wyrok sądu rejonowego w Krakowie z 21 sierpnia 2002 r., IVU 1341)02)N (niepubl.).

[48] Ibidem, sentencja wyroku.

Szczególnie trudne do oceny, ze względu na możliwość wystąpienia negatywnej przesłanki pozbawiającej prawa do świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego rolników, są wypadki drogowe zdarzające się w drodze poszkodowanego z mieszkania do gospodarstwa oraz do miejsc wykonywania innych czynności rolniczych, jak również w drodze powrotnej. W przypadku kolizji lub wypadku drogowego mamy do czynienia z powiązaniem wypadku w drodze do miejsca wykonywania czynności rolniczych i wypadku przy pracy podczas działalności rolniczej[49]. Jeżeli skutkiem zdarzenia drogowego jest: naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający dłużej niż 7 dni (zwykłe obrażenia ciała), ciężki uszczerbek na zdrowiu lub śmierć człowieka, sprawca zdarzenia popełnia przestępstwo[50].

Przestępstwo, w wyniku którego dochodzi do wypadku drogowego, jest zawsze przestępstwem nieumyślnym, lecz zasady bezpieczeństwa mogą być przez sprawcę naruszone umyślnie bądź nieumyślnie. Umyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa zachodzi wtedy, gdy sprawca jest świadomy tego, jak należy w danej sytuacji postąpić, a mimo to postępuje inaczej, ponieważ tak chce, jest to dla niego wygodne, zaspokaja jego potrzebę, ułatwia mu osiągnięcie celu (np. szybsze znalezienie się w pożądanym miejscu). Kierowca wie, że nie wolno mu w określonym miejscu wyprzedzać, lecz wyprzedza, przekracza określoną prędkość, przejeżdża przez linię ciągłą itp.[51]

W orzeczeniach Sąd Najwyższy niejednokrotnie przyjmował, że umyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu ma miejsce w razie: nienależytego obserwowania drogi przez kierującego pojazdem, prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości i bez uprawnień, świadomego i wyraźnego przekroczenia dozwolonej prędkości, wyprzedania pojazdów w miejscu niedozwolonym i wymuszenia pierwszeństwa przejazdu, niezachowania ostrożności przy omijaniu, podjęcia manewru wyprzedzania na łuku drogi, mimo zakazu wyprzedzania i bez sygnalizowania wykonania tego manewru itp.[52]

---

[49] Szerzej zob. D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria", t. VI, 2007 s. 255.

[50] Art. 177 k.k., Dz. U.1997, Nr 88, poz. 553 z późn zm.

[51] A Bachrach, *Przestępstwa i wykroczenia drogowe w nowym prawie karnym*, PWN, Warszawa 1974, s. 265.

[52] Por. wyrok SN z 19 października 1976 r., Rw 273/76, OSNKW 1976, nr 12, poz. 153; wyrok SN z 17 czerwca 1983 r., IV 113/83, OSNPG 1984, nr 4, poz. 24; wyrok 7 sędziów SN z 19 kwietnia 1985 r., RNw 5/85, OSNKW 1986, nr 1-2, poz. 4; wyrok SN z 6 listopada 1971 r., KRN 65/71, OSNKW 1972, nr 2, poz. 40.

Naruszenie zasad bezpieczeństwa w sposób umyślny zachodzi tylko wtedy, gdy zamiarem sprawcy objęta jest bezprawność jego postępowania, tzn. gdy kierowcy można przypisać nie tylko, że wiedział, jak w danej sytuacji należy postępować, lecz także to, że miał świadomość, iż działa wbrew swojej wiedzy o należytym postępowaniu.

Działanie umyślne może też zachodzić w postaci zamiaru ewentualnego (*cum dolo eventuali*). Przykładem takiego działania może być przypadek, gdy kierowca nie wie, czy na danym odcinku drogi obowiązuje ograniczenie szybkości i jedzie ze znaczną szybkością, przewidując, że działa wbrew zakazowi i godząc się na to. W praktyce trudno jednak odróżnić taką postać ukierunkowania woli od łudzenia się, że ograniczenia szybkości nie ma i nie następuje naruszenie zakazu[53].

Poza przykładami umyślnego naruszenia zasad bezpieczeństwa występują liczniejsze przypadki działania nieumyślnego. Źródeł nieumyślnego naruszenia tych zasad należy poszukiwać przede wszystkim w:

a) nieznajomości zasad bezpieczeństwa, które kierowca ma obowiązek znać,
b) braku umiejętności stosowania owych zasad, które ma on obowiązek posiadać,
c) nieuwadze, będącej przeciwieństwem czujności, do której kierowca jest zobowiązany przy prowadzeniu pojazdu[54].

W nauce prawa karnego można spotkać się z twierdzeniem, że „umyślnie" naruszenie zasad bezpieczeństwa określa się jako „nieostrożność świadomą". Z kolei z „nieostrożnością nieświadomą" mamy do czynienia w związku z tym, że „nieumyślne" naruszenie zasad bezpieczeństwa wskazuje na zaprzeczenie świadomości, a więc na nieświadome naruszenie zasad bezpieczeństwa ruchu. Ma ono miejsce zarówno wtedy, gdy sprawca nie zna danej zasady bezpieczeństwa, jak i wówczas, gdy ją zna, lecz w chwili czynu jej sobie nie uświadamia, jako mającej zastosowanie w danej sytuacji, lub nie uświadamia sobie okoliczności, które – gdyby je znał – powinny stanowić bodziec do przestrzegania danej reguły ostrożności, określa się jako nieostrożność nieświadomą[55].

Ze względu na różny, zależny od umyślnego lub nieumyślnego naruszenia zasad bezpieczeństwa, stopień społecznej szkodliwości czynu (w myśl art. 115 § 2 k. k.) sąd jest obowiązany w każdym przypadku ustalić,

---

[53] A Bachrach, op. cit., s. 267.

[54] Ibidem, s. 268.

[55] Por. K. Buchała, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji*, Wyd. Branta 1997, s. 146-147.

czy naruszenie zasad bezpieczeństwa nastąpiło umyślnie czy nieumyślnie. Świadome ich naruszenie rzutuje bowiem na skalę bezprawności popełnionego czynu, a w konsekwencji także na stopień zawinienia.

W kontekście powyższych uwag, analizując sytuację zaistnienia wypadku przy pracy rolniczej powiązanego z wypadkiem drogowym, mamy do czynienia z sytuacją, w której rolnik jest ofiarą lub sprawcą wypadku. W przypadku, gdy poszkodowany rolnik jest ofiarą zdarzenia i w żadnym stopniu nie przyczynił się do wypadku, a spełnione zostaną inne przesłanki z art. 11 ustawy ubezpieczeniowej, nie ma przeszkód, by dany incydent uznać za wypadek przy pracy rolniczej. Jeśli jednak rolnik swoim zachowaniem przyczynił się do wystąpienia zdarzenia lub sam je spowodował będąc sprawcą wypadku drogowego, warto zastanowić się, jakie naruszenie zasad ruchu drogowego, wskutek których doszło do wypadku, można potraktować za rażące niedbalstwo. Należy przy tym pamiętać, że zasadniczo wypadek drogowy powstaje nieumyślnie. Nie można jednak zupełnie wykluczyć umyślności działania, która powoduje, że pojazd staje się narzędziem innego przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, a nie przestępstwa wypadku komunikacyjnego. Warto przypomnieć, że umyślne spowodowanie wypadku przy pracy (rolniczej), zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej, pozbawia sprawcę prawa do jednorazowego odszkodowania.

Do nieumyślnego wypadku może dojść poprzez umyślne bądź nieumyślne naruszenie zasad ruchu drogowego. Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Sądu Rejonowego w Łodzi z 6 maja 2002 r.[56] Sprawa dotyczyła sytuacji, w której rolnik, sprawca wypadku, w drodze po środki ochrony roślin, podczas manewru wyprzedzania roweru, w sposób nieumyślny naruszył zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, doprowadzając do zderzenia czołowego z innym pojazdem i wypełniając znamiona przestępstwa z art. 177 k.k. Za powyższy czyn rolnik został skazany prawomocnym wyrokiem. Sprawca wypadku sam odniósł obrażenia i ubiegając się o odszkodowanie z KRUS otrzymał decyzję odmowną.

Warto podkreślić, że w takich sprawach, w myśl art. 11 k.p.c.[57], ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego za popełnienie przestępstwa wiążą sąd także w postępowaniu cywilnym. Sąd w sprawie karnej ustalił w wyroku jedynie, że rolnik naruszył nieumyślnie przepisy ruchu drogowego, nie określając jednak, jaki to był

[56] Wyrok Sądu Rejonowego w Łodzi, XI U 95/01 (niepubl.).
[57] Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964, Nr 43, poz. 296 z późn zm.

rodzaj winy nieumyślnej: niedbalstwo czy lekkomyślność. Sąd stwierdził, „że niedbalstwo jest rodzajem winy nieumyślnej, polegającej na tym, iż ktoś nie przewiduje skutków swojego zachowania, mimo że może i powinien je przewidzieć. Jego postać w formie rażącego niedbalstwa charakteryzuje się szczególnie dużym natężeniem braku wyobrażenia o skutkach działania. Chodzi o takie skutki, które są oczywiste do przewidzenia dla przeciętnego człowieka i nie wymagają żadnej specjalnej wiedzy[58].

Dla pozbawienia prawa do odszkodowania wymagane jest spowodowanie wypadku na skutek rażącego niedbalstwa. Nieumyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa (niedbalstwo czy lekkomyślność) w ruchu nie stanowi tej przesłanki[59]. Niedostosowanie prędkości do sytuacji na drodze i niezapanowanie nad jadącym samochodem nie może być zatem uznane za rażące niedbalstwo. Taką postać będzie miało z pewnością zachowanie polegające na umyślnym naruszeniu zasad i przepisów ruchu drogowego.

Mając na uwadze powyższe rozważania warto podkreślić, że na zakres pojęcia rażącego niedbalstwa ogromny wpływ wywiera orzecznictwo sądów w sprawach pracowniczych i dorobek nauki prawa karnego. Podejmując próby określenia tego pojęcia należy stwierdzić, że:

– po pierwsze – wyrażenie to nie jest równoznaczne ze zwykłym niedbalstwem, czyli takim zachowaniem rolnika, który przewiduje skutki swego działania (lub zaniechania), spodziewając się, że ich uniknie, oraz gdy skutków takich nie przewiduje, chociaż może i powinien je przewidzieć. Jest to postać kwalifikowana niedbalstwa. Warto więc zastanowić się, który element niedbalstwa w tym przypadku podlega tej kwalifikacji – możliwość przewidzenia wypadku przy pracy czy świadomość naruszenia zasad ochrony życia i zdrowia. Mając na uwadze, że niedbalstwo może polegać nie tylko na świadomym naruszeniu tych zasad i pamiętając o kwalifikowanej formie niedbalstwa, należy w rozważaniach pominąć przypadki nieświadomego ich naruszenia przez poszkodowanego;

– po drugie – rażące niedbalstwo zachodzi wówczas, gdy poszkodowany zachowuje się w sposób jaskrawo odbiegający od norm bezpiecznego postępowania i świadczy o całkowitym zlekceważeniu przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia. Zgodnie z orzecznictwem sądowym, niedbalstwo ma charakter rażący, gdy graniczy z umyślnością, co nie do końca zasługuje na aprobatę. Z niedbalstwem będziemy mieć bowiem do czynienia tylko w sytuacji, gdy rolnik nie będzie przewidywał, że wypadek

[58] Szerzej zob. uzasadnienie do wyroku Sądu Rejonowego w Łodzi, XI U 95/01 (niepubl.).

[59] Zob. też podobne stanowisko Sądu Okręgowego w Lublinie, VIII U 9050/99 SO w Lublinie (niepubl.).

może wystąpić, choć może i powinien ten fakt przewidzieć. Rażące niedbalstwo stanowi skrajną postać winy nieumyślnej, co wskazywałoby raczej na graniczenie z pojmowaną przez naukę prawa karnego lekkomyślnością. W takim przypadku rolnik będzie zbliżał się do przewidzenia możliwości wystąpienia zdarzenia wypadkowego. Biorąc pod uwagę fakt, że przy niedbalstwie winno oceniać się przeciętną przezorność człowieka, rażący jego stopień oznacza sytuację niezachowania staranności, jakiej można wymagać od osób o niskiej przezorności lub mało przezornych. Natomiast przy lekkomyślności zawsze istnieć będzie możliwość przewidzenia – przez każdego człowieka, nawet dziecko – wystąpienia wypadku (np. dotknięcie gorącego żelazka czy włożenie ręki pod nóż);

– po trzecie – przez działanie z rażącym niedbalstwem należy rozumieć taką sytuację, w której poszkodowany zdaje sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa, gdyż zwykle ono występuje w danych okolicznościach faktycznych, tak że każdy, nawet mało przezorny człowiek, ocenia je jako ewidentne, a mimo to, naruszając przepisy bezpieczeństwa, bez potrzeby naraża się na to niebezpieczeństwo, ignorując następstwa własnego postępowania;

– po czwarte – sam fakt niezastosowania się do zasad bhp nie zawsze przesądza o tym, że ktoś postępuje w sposób rażąco niedbały, szczególnie gdy podejmuje wcześniej czynności, które mają zapobiec ewentualnemu niebezpieczeństwu. Nie można wówczas mówić, że jego postępowanie jaskrawo odbiega od standardu bezpiecznego postępowania i świadczy o całkowitym zlekceważeniu zasad ochrony życia i zdrowia. Podobnie należy uznać, gdy ktoś jest w błędzie, sądząc, że podjął skuteczne działania mające zapewnić bezpieczeństwo. Zwłaszcza gdy błąd dotyczy faktu pojęcia działań, a nie wynika z niewłaściwej oceny skuteczności podjętych czynności. O rażącym niedbalstwie można mówić jedynie wtedy, gdy ktoś błędnie przyjmuje, że to, co zrobił, wystarczy do zapobieżenia wypadkowi, podczas gdy dla każdego człowieka, nawet o małej przezorności, jest łatwe do zauważenia, bądź oczywiste, że tak nie jest.

Mając na uwadze to, że niedbalstwo może cechować świadome bądź nieświadome naruszenie zasad ochrony życia i zdrowia oraz że rażące niedbalstwo jest jego formą kwalifikowaną, należy stwierdzić, iż w ramach tego pojęcia nie będą mieściły się sytuacje nieświadomego naruszenia zasad bhp. Świadome ich naruszenie również nie wystarczy. Na rażące niedbalstwo będą się bowiem składały zachowania jaskrawe, nacechowane zupełnym pogwałceniem tych zasad (np. włożenie ręki do śrutownika czy naprawa pracującej maszyny). Nie bez znaczenia będzie tu również fakt

znajomości zasad ochrony życia i zdrowia (np. poszkodowany był uczniem szkoły rolniczej lub uczestniczył w organizowanych przez KRUS szkoleniach z zakresu bhp).

Reasumując, pod pojęciem rażącego niedbalstwa w wypadku przy pracy rolniczej należy rozumieć takie sytuacje, w których poszkodowany zdaje sobie sprawę z grożącego mu niebezpieczeństwa, gdyż zwykle występuje ono w danych okolicznościach faktycznych, że każdy, nawet mało przezorny człowiek, ocenia je jako ewidentne lub łatwe do przewidzenia, a mimo to, całkowicie lekceważąc zasady ochrony życia i zdrowia i nie próbując zapobiec wystąpieniu zdarzenia wypadkowego, ignoruje następstwa własnego zachowania i bez potrzeby naraża się na niebezpieczeństwo.

Warto również nadmienić, że w odniesieniu do wypadków przy pracy rolniczej powiązanych ze zdarzeniami drogowymi sądownictwo związane jest rozstrzygnięciem sprawy karnej, w której – ze względu na stopień społecznej szkodliwości czynu – sąd jest obowiązany ustalić, czy naruszenie zasad bezpieczeństwa nastąpiło umyślnie czy nieumyślnie. Świadome ich naruszenie rzutuje bowiem na stopień bezprawności popełnionego czynu. Rażące niedbalstwo w ruchu drogowym charakteryzuje się szczególnie dużym natężeniem braku wyobrażenia o skutkach działania sprawcy wypadku, które są oczywiste do przewidzenia dla każdego człowieka i nie wymagają żadnej specjalnej wiedzy. Ze względu na swoistość ruchu drogowego, nieumyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa (niedbalstwo czy lekkomyślność) nie może przesądzać o spełnieniu tej przesłanki[60]. Postać rażącego niedbalstwa będzie miało z pewnością spowodowanie wypadku w wyniku świadomego naruszeniu zasad i przepisów ruchu drogowego.

## GROSS NEGLIGENCE WORK IN AGRICULTURE ACCIDENTS

Summary

The paper touches upon issues arising from the construction of the notion: gross negligence as set out in article 10 clause 2 point 1 of the Act on farmers' insurance. The main purpose of the considerations presented in the paper is an attempt to define gross negligence as constituting sufficient premise to deprive the injured party of the right to claim damages for an agricultural accident. Due to the absence of a definition of the

[60] Zob. także podobne stanowisko Sądu Okręgowego w Lublinie, VIII U 9050/99 SO w Lublinie (niepubl.).

concept of gross negligence in Polish legislation, it may be helpful to resort to the analysis of the judicial jurisdiction, with particular emphasis put on the decisions issued by the Supreme Court. Further to that, decisions of relevant Labour Tribunals should also be taken into account, since gross negligence is also a phenomenon occurring in the system of general social insurance.

The analysis of the above have led to the conclusion that the notion of gross negligence in agricultural activity should be also understood as a situation in which the injured party has been aware of the potential risk that may normally be expected to exist under certain circumstances, and which every, not even a particularly cautions person, would normally recognise as an obvious or easy to foresee risk, and that person, despite the above, acts contrary to rules meant to protect life and human health, and, without any reason, puts his/her life at risk, not even trying to prevent an accident from happening.

## "L'IMPRUDENZA EVIDENTE" NELL'INFORTUNIO SUL LAVORO AGRICOLO

R i a s s u n t o

Orgetto del presente agricolo è la nazione dell'imprudenza evidente nell' onfortunio sul lavoro agricolo che priva l'assicurato del risarcimento.

L'oggetto del presente articolo è il concetto dell'evidente noncuranza nella prevenzione dell'infortunio sul lavoro agricolo come condizione che priva l'assicurato del risarcimento. Il concetto non è stato ancora definito dalla parte del legislatore, ma la sua determinazione è essenziale dal punto di vista della tutela della parte lesa nell'infortunio sul lavoro agricolo.

Le considerazioni conducono a determinare che sotto il concetto dell'evidente noncuranza nella prevenzione dell'infortunio sul lavoro bisogna comprendere tali situazioni in cui il lavoratore si rende conto del pericolo al quale è esposto, perché di solito esso si presenta nelle coincidenze reali, e che ognuno, anche un uomo poco prudente, le giudica evidenti e facilmente prevedibili – ma nonostante ciò, violando i principi della tutela della vita e della salute, non cerca di prevenire il verificarsi dell'infortunio e si espone al pericolo senza necessità.

# II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

## RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Alberto Germanò, Eva Rook Basile, *Diritto agrario*, G. Giappichelli Editore, Torino 2006, ss. 492.

O Wspólnej Polityce Rolnej czy o wspólnotowym prawie rolnym napisano już bardzo wiele prac o charakterze monograficznym i podręcznikowym[1]. Recenzowana książka znanych i cenionych włoskich autorów[2], profesorów uniwersytetów w Rzymie i w Sienie, znacznie odbiega od dotychczasowych publikacji. Dzieło to, opublikowane w ramach serii „Trattato di diritto privato dell'Unione Europea", nie jest ani podręcznikiem, ani jedynie omówieniem regulacji wspólnotowych w zakresie rolnictwa. Ma ono charakter opracowania o charakterze systemowym. Świadczy o tym nie tylko jego objętość, szeroko zakreślony zakres rozważań, ale przede wszystkim sposób ich prowadzenia, wykorzystanie bardzo szerokiej literatury (nie tylko włoskiej) oraz orzecznictwa.

Książka włoskich autorów jest opracowaniem prawniczym. Nie jest ona wprawdzie wolna od rozważań z zakresu polityki rolnej czy ekonomii, ale w jej treści dominuje analiza prawnicza. Co więcej, jest to analiza bardzo pogłębiona, uwzględniająca różne aspekty analizowanych regulacji. Dzięki temu praca stanowi w miarę całościowe, bardzo obszerne opracowanie problematyki wspólnotowego prawa rolnego, zawierające nie tylko podstawowe informacje, ale – co niezmiernie istotne – podsumo-

---

[1] Zob. np. F. G. Snyder, *Law of the Common Agricultural Policy*, London 1985; R. Barents, *The Agricultural Law of the EC*, Deventer-Boston 1994; M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004.

[2] W pewnym zakresie nawiązuje ono do poprzedniej wspólnej pracy wymienionych autorów – *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002 (zob. recenzję tej pracy pióra R. Budzinowskiego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2003, z. 3).

wujące dotychczasowy dorobek legislacyjny i doktrynalny, formułujące oceny, proponujące rozstrzygnięcia i podejmujące dyskusję. Nie trzeba chyba bliżej uzasadniać, jak ważna jest to problematyka z punktu widzenia polskiego Czytelnika, w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Już przegląd zagadnień zaprezentowanych w kolejnych rozdziałach wskazuje na bardzo szerokie, wyczerpujące ujęcie problematyki wspólnotowego prawa rolnego (a tym samym Wspólnej Polityki Rolnej). Nie jest to tylko sprawa pewnej konwencji wydawniczej, ale rezultat koncepcji Autorów co do ujmowania przedmiotu wspólnotowego prawa rolnego (nazywanego w pracy europejskim prawem rolnym).

Recenzowana książka składa się z ośmiu rozdziałów, poprzedzonych obszernym wprowadzeniem. Każdy z kolejnych, z wyjątkiem pierwszego, odnosi się do określonego wycinka prawnej regulacji związanej ze Wspólną Polityką Rolną. Rozdział pierwszy ma charakter ogólny, zawiera rozważania dotyczące prawnej problematyki rolnictwa w ramach regulacji wspólnotowej, definicji tego działu gospodarki, przedmiotu europejskiego prawa rolnego, jego wdrażania do porządku krajowego przez państwo i regiony oraz relacji między regulacją wspólnotową a umowami międzynarodowymi. Treść kolejnego rozdziału może zaskakiwać Czytelnika. Jego przedmiotem jest ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej, ale ujmowana przede wszystkim przez pryzmat polityki struktur rolnych.

Dopiero w następnym rozdziale ukazane są swoistości i współzależności między polityką struktur rolnych a polityką rynkową („polityką rynku produktów rolnych"). Umożliwia to przejście do prezentacji bardziej szczegółowych elementów polityki rynkowej w rolnictwie, która obejmuje trzy kolejne rozdziały. Dotyczą one występujących na rynku rolnym podmiotów i struktur produkcyjnych (rozdział 4), samego rynku rolnego (rozdział 5) oraz stosowanych na tym rynku instrumentów, ale omówionych w odniesieniu do wyróżnionych grup produktów rolnych (rozdział 6).

Polskiego Czytelnika może również zaskoczyć włączenie w ramy pracy dotyczącej wspólnotowego prawa rolnego problematyki bezpieczeństwa żywności (rozdział 7) oraz ochrony środowiska (rozdział 8). Jest to jednak wyrazem wspomnianej już koncepcji Autorów co do ujmowania przedmiotu tego prawa, dostrzegania zależności między strukturami produkcyjnymi a rynkiem. Można je zaobserwować właśnie na tle regulacji dotyczących bezpieczeństwa żywności, zdrowia czy ochrony środowiska. Połączenie problematyki rolnictwa (działalności rolniczej) z ochroną środowiska jest wynikiem powiązania obu dziedzin, które powoduje konieczność łącznego ich ujmowania w regulacjach prawnych.

Już pobieżna charakterystyka wskazuje, jak bardzo bogata jest treść pracy. Zawiera ona nie tylko ustalenia typowe dla rozważań dogmatycznych, ale również wiele refleksji teoretycznych. W szczególności warto odnotować spostrzeżenia Autorów odnośnie do niektórych aspektów „przeszczepiania elementów prawa wspólnotowego do prawa krajowego". Jak zauważają, prawo wspólnotowe posługuje się olbrzymią ilością pojęć i instytucji, które nie zawsze są podobne, a często zupełnie odmienne od krajowych. W praktyce okazało się, że to pojęcia prawa krajowego musiały ewolu-

ować, by dostosowywać się do modelu wspólnotowego. Taki kierunek zmian wymuszała nie tylko konieczność spełnienia wymogów w zakresie wdrażania prawa wspólnotowego, ale również potrzeba ułatwienia w rozwiązywaniu problemów, które pojawiają się i nie zawsze znajdują rozwiązanie na poziomie krajowym. Nie jest to proces łatwy, skoro – jak piszą Autorzy – prawo wspólnotowe prowadzi do erozji starych modeli kodeksowych.

Podzielić należy pogląd Autorów o przesuwaniu się punktu ciężkości w definiowaniu rolnictwa z określania produktów rolnych na określenie działalności rolniczej. Ta ostatnia została zdefiniowana w rozporządzeniu nr 1782/2003, według którego obejmuje ona nie tylko produkcję, hodowlę czy uprawę, ale także utrzymywanie ziemi w dobrym stanie agronomicznym i środowiskowym. Jest to działalność, która ma związek z gruntem, ale nie dotyczy wyłącznie efektów produkcji, obejmując również utrzymywanie ziemi w dobrym stanie. Zdaniem Autorów, taka działalność wydaje się najważniejszym przedmiotem Wspólnej Polityki Rolnej. Stwierdzenie to nie oznacza wszakże, że analiza Załącznika I do Traktatu, zawierającego listę produktów rolnych, nie ma znaczenia.

Recenzowana praca pozwala zrozumieć, że możliwe jest pogodzenie interwencji w dziedzinie rolnictwa z zasadami wolnego rynku i konkurencji. Jak wiadomo, interwencja jest bardzo rozbudowana, zawiera instrumenty wspierające rozwój tego działu gospodarki, ale także unormowania o charakterze przymusowym. Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że w rolnictwie odchodzi się od reguł rynkowych. Jednakże globalizacja gospodarki światowej, wymiana handlowa „bez granic", uzasadnia inne spojrzenie. W takich warunkach regulacja wspólnotowa, w tym również ta dotycząca rolnictwa, muszą uwzględniać wolność działalności oraz zasady konkurencji.

Nie można jednak mówić o globalizacji i konkurencji, pomijając te problemy, które nie są bezpośrednio powiązane z wymianą handlową (np. bezpieczeństwo żywności, ochrona środowiska, prawo do informacji itp.). Autorzy, mając na uwadze definicję produktów rolnych zawartą w art. 32 Traktatu, słusznie wskazują, że sygnalizuje ona istnienie rozróżnienia między produktami rolnym a przemysłowymi. Związane jest z tym zróżnicowanie wspólnotowej regulacji dotyczącej rolniczej działalności gospodarczej oraz działalności gospodarczej pozarolniczej, a sektor rolny jest sektorem szczególnym.

Recenzowana praca jest dziełem niezwykle interesującym dla polskiego Czytelnika. Stanowi ona nie tylko źródło informacji o Wspólnej Polityce Rolnej i wspólnotowym prawie rolnym, ale przybliża bardzo bogaty dorobek doktrynalny w tym zakresie, i to w sposób bardzo uporządkowany. Lektura tej pracy wskazuje na stopień rozwoju włoskiej nauki wspólnotowego prawa rolnego. Na tym tle dorobek polskiej doktryny w omawianym tu zakresie wypada niezwykle ubogo. Konieczne są więc intensywne prace badawcze poświęcone wspólnotowemu prawu rolnemu. W ich prowadzeniu recenzowana książka może być doskonała pomocą.

ROMAN BUDZINOWSKI

Luca Petrelli, *Studio sull'impresa agricola*, Giuffrè Editore, Milano 2007, ss. 305.

Problematyka przedsiębiorstwa rolnego i jego regulacji w prawie włoskim była przedmiotem licznych opracowań, zarówno o charakterze monograficznym, jak i komentarzowym. Przedsiębiorstwo rolne jest bowiem podstawowym pojęciem włoskiego prawa rolnego i podejmowanie rozważań na ten temat, zwłaszcza w obliczu zmieniającej się nieustannie sytuacji prawno-gospodarczej, jest jak najbardziej uzasadnione i pożądane. Czynią temu zadość m.in. recenzowane studia[3].

Niekwestionowanym walorem naukowym książki jest zebranie w jedną całość i usystematyzowanie zmian, jakie zaszły w przepisach dotyczących przedsiębiorstwa rolnego w ostatnich latach (praca uwzględnia reformy z 2001 i 2004 r., a także najnowsze regulacje wspólnotowego prawa rolnego). Autor przedstawia także wiele nowych tez i interpretacji w stosunku do ustalonych do tej pory w doktrynie stanowisk, co stanowi podstawową zaletę jego pracy. Odwołuje się przy tym do bardzo bogatej literatury (zarówno doktryny, jak i orzecznictwa), co służy pogłębieniu rozważań. Książka nie ma jednak charakteru podręcznikowego – jest raczej wyrazem refleksji teoretycznej Autora i wymaga od czytelnika przynajmniej podstawowej znajomości omawianej problematyki.

Strukturę pracy można uznać za przejrzystą. Książka składa się z czterech rozdziałów, przy czym każdy kolejny stanowi rozwinięcie i kontynuację poprzedniego. W pierwszym rozdziale Autor analizuje pojęcie działalności rolniczej w prawie włoskim oraz prawie wspólnotowym. Na podstawie tej analizy formułuje wniosek, że „pojęcie rolnictwa, na którym opiera się wspólnotowe prawo rolne, jest kompatybilne pod względem funkcjonalnym z systemem zasad, którym włoska konstytucja podporządkowuje prowadzenie działalności rolniczej" (s. 64). Prowadzenie tej działalności w obu systemach prawnych staje się instrumentem nie tylko zaspokojenia indywidualnego interesu ekonomicznego, ale także realizacji nieekonomicznych praw podstawowych człowieka. Autor zauważa ponadto, że zarówno w prawie włoskim, jak i w prawie wspólnotowym „rolnictwo" oznacza nie tylko działalność rolniczą prowadzoną w formie działalności gospodarczej (przedsiębiorstwa), lecz w obu systemach obejmuje także – oprócz tradycyjnej produkcji rolnej – działalność usługową, realizując tym samym model rolnictwa wielofunkcyjnego. Można przy tym mówić o prawnej „kategorii porządkującej" stosunki gospodarcze w rolnictwie i – w konsekwencji – w prawie rolnym.

Rozdział drugi poświęcono rozważaniom na temat specyfiki wyodrębnionej we włoskim kodeksie cywilnym kategorii przedsiębiorstwa rolnego. W pierwszym rzędzie omówione zostały różnice pomiędzy kategoriami przedsiębiorstwa rolnego i przedsiębiorstwa handlowego, w tym różnice w statusie prawnym. Autor polemizuje przy tym z tezami niektórych przedstawicieli doktryny, którzy poddają w wątpliwość dal-

[3] Warto w tym kontekście wspomnieć o innej, opublikowanej nie tak dawno monografii pióra A. Sciaudonego, *L'impresa agricola. Profili di qualificazione*, Napoli 2005.

sze utrzymywanie rozróżnienia na te dwa rodzaje przedsiębiorstwa i w przekonujący sposób przywołuje argumenty za utrzymaniem dotychczasowego *status quo*. Zawraca ponadto uwagę na to, że regulacje prawne dotyczące przedsiębiorstwa rolnego nie są tylko wyjątkami i wyłączeniami od norm regulujących status prawny przedsiębiorstwa handlowego, ale charakteryzują się swoistą autonomią, własnymi zasadami i logiką, które pozwalają zakwalifikować je jako odrębną materię.

W rozdziale trzecim Autor skupia swoją uwagę na samej definicji przedsiębiorstwa rolnego i przedstawia ewolucję rozwiązań przyjętych w art. 2135 wł. k.c. Konfrontuje on rozwiązania przyjęte w pierwotnej wersji powołanego przepisu ze zmianami wprowadzonymi na podstawie dekretu o orientacji i modernizacji rolnictwa z 2001 r. W tym zakresie przedstawia sposób zorientowania przedsiębiorstwa rolnego na rynek i uczynienia go bardziej wielofunkcyjnym. Wiele miejsca Autor poświęca także analizie nowego kryterium kwalifikacji przedsiębiorstwa rolnego – tzw. kryterium cyklu agrobiologicznego, wzbogacając dotychczasowe poglądy doktryny o ciekawe spostrzeżenia. Omawia również stosunek działalności podstawowych przedsiębiorstwa rolnego (produkcji rolnej) do tzw. działalności powiązanych. W obliczu tych nowych zasad i kryteriów Autor rekonstruuje aktualny status przedsiębiorstwa rolnego i definiuje zupełnie nowe uzasadnienie dla wyodrębnienia jego specjalności.

Ostatni, czwarty rozdział stanowi logiczną kontynuację poprzedniego i koncentruje się na szczegółowej analizie wszystkich poszczególnych rodzajów działalności, które mogą wchodzić w zakres funkcjonowania przedsiębiorstwa rolnego. Omawia działalności podstawowe (uprawę gruntu, leśnictwo i hodowlę zwierząt) oraz działalności powiązane (obróbkę, konserwowanie, podnoszenie walorów, przetwarzanie i sprzedaż produktów rolnych, a także świadczenie dóbr i usług, w tym agroturystykę i podnoszenie wartości terytorium oraz dziedzictwa wiejskiego i leśnego). Autor w przekonujący sposób opowiada się za możliwością przeprowadzenia podziału na działalności powiązane typowe i nietypowe.

Jak widać, przeprowadzone przez Autora rozważania dają pełny obraz kategorii prawnej przedsiębiorstwa rolnego i związanych z nią problemów teoretycznych i praktycznych. Mają one nie tylko charakter opisowy, ale zawierają wiele nowych tez i spostrzeżeń, które stanowią niewątpliwy wkład w rozwój nauki prawa rolnego. Na szczególną uwagę zasługuje w tym zakresie zaproponowana przez Autora nowa interpretacja kryterium cyklu agrobiologicznego, czyli kryterium, na podstawie którego dana działalność kwalifikowana jest jako działalność rolna (działalność przedsiębiorstwa rolnego).

Zgodnie z akapitem 2 art. 2135 wł. k.c., przez uprawę gruntu, leśnictwo i hodowlę zwierząt, a więc działalności podstawowe, które kwalifikują dane przedsiębiorstwo jako rolne, rozumie się działalności ukierunkowane na pieczę i rozwój cyklu biologicznego, albo jednej z koniecznych faz tego cyklu, o charakterze roślinnym lub zwierzęcym. W tradycyjnym ujęciu uważa się, że kryterium to dotyczy rozwoju cyklu życiowego poszczególnych gatunków roślin i zwierząt i wyraźnie akcentuje charakter produkcyjny działalności rolniczej, czyli wytwarzanie produktów roślinnych i zwie-

rzęcych. L. Petrelli proponuje nowe, szersze spojrzenie na pojęcie cyklu biologicznego. Proponuje jego identyfikację z tzw. *biogeochemical cycle*, wypracowanym w nauce biologii. Zgodnie z tym ujęciem, cykl biologiczny odnosi się nie tylko do procesów życiowych roślin i zwierząt, ale także do procesów „cyklicznego przechodzenia substancji (odżywczych) od danego ekosystemu, tj. swego rodzaju recyklingu niektórych cząstek chemicznych organizmów żywych (bio), do nieożywionego świata ziemi (geo) i do atmosfery, który musi być wsparty przez rolnika, jeśli ten chce utrzymać płodność terenu" (s. 215). Innymi słowy – cykl ten, oprócz pieczy nad organizmem roślinnym lub zwierzęcym, może dotyczyć także czynności techniczne mających na celu utrzymanie agrosystemu w dobrych warunkach agronomicznych.

Powyższa interpretacja kryterium cyklu biologicznego pozwoliła Autorowi na sformułowanie kilku wniosków. Przede wszystkim – jego zdaniem – uzasadnia ona tezę o możliwości wyodrębnienia kategorii tzw. rolnego przedsiębiorstwa usługowego, czyli przedsiębiorstwa, którego działalność podstawowa nie ogranicza się tylko do wytwarzania produktów rolnych, ale obejmuje także świadczenie usług środowiskowych (ochrony gruntów rolnych) na rzecz całej społeczności. Dzięki temu możliwa jest pełna harmonizacja krajowej definicji działalności rolniczej z definicją prawa wspólnotowego, zawartą w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, która uznaje za działalność rolniczą nie tylko produkcję rolną, ale także „utrzymywanie ziemi w dobrych warunkach agronomicznych i środowiskowych".

Zaproponowana przez Autora teza z pewnością wywoła w doktrynie żywą dyskusję, ponieważ działalność polegająca na utrzymywaniu ziemi w dobrych warunkach agronomicznych jest przez niektórych przedstawicieli doktryny kwalifikowana jako działalność powiązana, a nie podstawowa przedsiębiorstwa rolnego. Wątpliwości może też budzić sama możliwość uznania za działalność gospodarczą usług rolno-środowiskowych, które nie są wynagradzane na wolnym rynku, lecz przez organy władzy publicznej.

Podsumowując, można stwierdzić, że przeprowadzone w pracy rozważania stanowią nie tylko udaną próbę dokonania wyczerpującej naukowo analizy regulacji prawnej instytucji przedsiębiorstwa rolnego w prawie włoskim, ale wzbogacają naukę w tym zakresie o nowe aspekty, zachęcające do podejmowania i rozwoju dyskusji. Zasługują one w pełni na pozytywną ocenę. Zgodzić się należy ze słowami L. Costato, że omawiana praca stanowi „ważny krok na drodze, jaką pokonują agraryści do ustalenia nowej definicji przedsiębiorcy rolnego"[4]. Można powiedzieć także, że wpisuje się ona w szereg podstawowych lektur przeznaczonych dla każdego, kto jest zainteresowany studiami nad przedsiębiorstwem rolnym. Dotyczy to zwłaszcza odbiorcy polskiego, a to dltego że w systemie prawa polskiego nie występuje analogiczna do włoskiej kategoria prawna, natomiast rozwiązania włoskie mogą niewątpliwie posłużyć jako źródło doświadczeń i wzorów.

AGNIESZKA SZYMECKA

[4] L. Costato w prezentacji omawianej książki.

Stanisław Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, Warszawa 2006, ss. 421.

Do rąk czytelników trafia kolejna praca Stanisława Paszkowskiego. Autor jest ekonomistą, a recenzujący – prawnikiem. Te dwie profesje różnią się, jeśli chodzi o przedmiot badań, metodę, ocenę stosunków społeczno-gospodarczych itp.; różnice dyscyplinarne powodują także odmienne rozłożenie akcentów, inne postrzeganie dyscypliny niebędącej macierzystą dla Autora, czy inną jej ocenę (bardziej ogólną, mniej pogłębioną). Znajdują się jednak czasami punkty styczne. Dotyczy to zarówno – a może przede wszystkim – przedmiotu badań, jak i wykorzystania dorobku jednej dyscypliny w pracach prowadzonych przez przedstawiciela drugiej.

Temat podjęty przez Autora to niewątpliwie jeden z fundamentalnych problemów nie tylko polskiego, ale także europejskiego rolnictwa. Autor jest bezsprzecznie osobą kompetentną do podjęcia tego typu badań. Zajmował się już tą problematyką[5], ale pod rządami innego, obecnie już nieobowiązującego prawa. Doświadczenia zebrane przy pisaniu wcześniejszej pracy zostały dobrze wykorzystane i obecnie pozytywnie zaowocowały w recenzowanej rozprawie. Recenzowana praca jest bardzo obszerna. Autor podzielił ją na 8 rozdziałów, nie licząc „Wstępu" i „Wniosków".

Rozdział 1 jest poświecony „nowej ekonomii funkcjonalnej". Autor przedstawia w nim zwięźle teoretyczne założenia tej koncepcji badań w naukach ekonomicznych oraz konfrontuje poglądy jej zwolenników i przeciwników. Uzasadnia sens (przesłanki) zastosowania tej właśnie metody w pracach nad systemem rent strukturalnych w Polsce. Dalsza lektura pracy pokazuje, że nie jest to jedyna metoda, którą posługuje się Autor. Sięga również do metod badawczych właściwych prawnikom. Trzeba przyznać, że Jego analizy są poprawne, sama zaś praca, której pierwsza część może sugerować, że jest opracowaniem prawnika, jest jednak w istocie przykładem dzieła interdyscyplinarnego. Takie prace, niezależnie od ich walorów, należy przyjmować nie tylko z zadowoleniem, ale nawet z entuzjazmem. Wnoszą one sporo do każdej z dyscyplin, którą uczyniono przedmiotem dociekań naukowych. Przyjęte przez St. Paszkowskiego metody badań są trafne dostosowane do prawa rolnego. Gdyby bowiem pracę pod identycznym tytułem, jak recenzowana, pisał prawnik, musiałby odwołać się do uwarunkowań społeczno-gospodarczych lub odnieść do niektórych problemów szczegółowych z zakresu ekonomiki rolnictwa, choć główny akcent byłby raczej położony na dogmatyczną analizę obowiązującego prawa. Obawiam się, że w pracy prawnika wątek ekonomiczny nie byłby tak pogłębiony i rozbudowany, jak to uczynił w stosunku do prawa Autor recenzowanej pracy. Ta uwaga jest komplementem dla St. Paszkowskiego, który – będąc ekonomistą – wszedł relatywnie „głęboko" w prawo i to na tyle poprawnie, że nie można mu postawić poważniejszych zarzutów co do „warsztatu prawniczego".

---

[5] St. Paszkowski, *Rolnicze renty strukturalne jako narzędzie przekształceń agrarnych w rolnictwie polskim*, Poznań 2004.

Kolejne rozdziały (od 2 do 7) odnoszą się już do obowiązujących przepisów o rentach strukturalnych. Ocena tych fragmentów pracy zasługuje na uznanie. Podstawą tego poglądu jest systematyczność, szczegółowość i kompleksowość analizy poszczególnych kwestii cząstkowych. W tych częściach pracy daje się jednak zauważyć, że Autor nie jest prawnikiem. Ta uwaga dotyczy np. prawnych kwestii technicznych. Pisząc o instrumentach Wspólnej Polityki Rolnej, odnoszących się do gospodarstw rolnych i rolników, wymienia akty prawne rangi ustawy, natomiast w przypisach powołuje się na ustawodawstwo niższej rangi (rozporządzenia, które je tylko wymieniają). Powinno być odwrotnie, akty podustawowe mają bowiem znaczenie wtórne, powołują się na umocowania w ustawach. Instrumentarium określają ustawy i one powinny być przywoływane.

W kilku miejscach, badając jakiś problem szczegółowy, Autor pisze, że inaczej jest on postrzegany w prawie cywilnym, rzeczowym czy rodzinnym itp. Praktycznie na tym kończy i nie próbuje już pogłębiać problemu analizami szczegółowymi i metodami właściwymi dyscyplinom, o których wspomina. Innym przykładem jest tytuł rozdziału 6 („Procedury postępowania w procesie…"). Dla prawnika „procedura" i „postępowanie" to synonimy. Jak widać z pracy, dla ekonomisty to niezupełnie to samo.

Przytaczając powyższe przykłady, nie czynię Autorowi żadnego istotnego zarzutu, tym bardziej że już wcześniej go wytłumaczyłem i usprawiedliwiłem jako ekonomistę. Wskazuję tylko na inny punkt widzenia i odmienne postrzeganie niektórych kwestii przez prawnika. Chcę w tym miejscu wyrazić już nie tylko uznanie, lecz także podziw dla Autora. Podjął się i ukończył z powodzeniem pracę *sui generis* prawniczą, gdyż to przecież prawo reguluje problematykę rent strukturalnych. Stąd też to w zasadzie prawnik powinien oceniać poprawność jurydyczną tych aktów, a ekonomista odpowiedzieć raczej na pytanie, jak wpisują się one w rzeczywistość gospodarczą. Tymczasem St. Paszkowski, analizując je, znacznie częściej odwołuje się do prawa (tak musiał zrobić, jeżeli chciał dojść do racjonalnych konkluzji) niż do ekonomii i jej instrumentarium badawczego. Postępując jednak w ten sposób, mógł zrealizować zakreślony cel badań – określić i ocenić skuteczności rent strukturalnych jako instrumentu polityki rolnej oraz ocenić jakość instytucjonalnych uwarunkowań funkcjonowania rent strukturalnych.

Lektura pracy wydaje się czasami dość nużąca. Odnosi się wrażenie, że jest przeładowana szczegółami. Sądzę, że pewne fragmenty można było pominąć i nie przyniosłoby to rozprawie żadnego istotnego uszczerbku. Mam na myśli te jej części, w których Autor przywołuje (cytuje) akty prawne. Jestem przeciwny takiej „wymieniance", choć i w tym względzie staram się zrozumieć Autora. Jako ekonomista czuł się zapewne znacznie bezpieczniej przytaczając przypisy i odrzucając założenie, że są one znane i mogą być od razu analizowane czy też przytaczane tylko w ograniczonym zakresie, stosownie do podjętego wątku.

Nie mam jednak wątpliwości, że praca zasługuje na zainteresowanie, i to z wielu powodów, w szczególności w warstwie merytorycznej. Autor dostrzegł problemy i starał się je rozwiązać przyjmując za punkt odniesienia cele, które powinny realizować

renty strukturalne. Nie wszystkie Jego przemyślenia nadają się do wykorzystania. Jest w nich jednak zawarta autorska, autonomiczna wizja funkcji i znaczenia rent strukturalnych dla rolnictwa i polityki rolnej. W dalszej kolejności, co już zresztą podkreśliłem, należy się odnieść pozytywnie do zastosowanych metod badawczych. To dzięki nim udało się Autorowi sformułować szereg wartościowych wniosków *de lege ferenda*. Są one interesujące i inspirujące. Dostrzeżone przez St. Paszkowskiego mankamenty ustawodawcze, jeśli zostałyby wykorzystane, mogłyby się zapewne przyczynić do efektywniejszego ukształtowania systemu rent strukturalnych w rolnictwie.

Kolejne osiągnięcie Autora to imponujący materiał dokumentacyjny. Jest to wszechstronny, interdyscyplinarny przegląd dorobku nauk ekonomicznych i prawnych odnoszący się – czasami tylko pośrednio – do tezy badawczej. Autor wykorzystał ten materiał z dużą rozwagą i pożytkiem dla pracy. Tam gdzie to było celowe, tylko zrelacjonował dorobek nauki, pisząc np. o nowej ekonomii instytucjonalnej, ale w innych fragmentach podejmował polemikę, a co ważniejsze – przedstawił własny punkt widzenia.

Recenzowaną pracę czyta się dobrze. Napisana jest wartkim, komunikatywnym językiem, w warstwie ekonomicznej zrozumiałym również dla prawnika. Autor wyszedł też obronną ręką z rozważań prawnych. Potknięcia pojęciowe – zastosowanie czy rozumienie – są nieliczne i wybaczalne. Konkludując, rekomenduję specjalistom, prawnikom i ekonomistom nowe, dojrzałe dzieło St. Paszkowskiego. Stanowi ono liczącą się pozycję w dorobku Autora oraz jego istotny wkład w rozwój ekonomii i prawa. Posiada nie tylko wartość teoretyczną, ale także poznawczą i praktyczną.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

## PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

### „Agrar- und Umweltrecht"

Michael Heugel, *Landwirtschaft und das neue Umweltschadenrecht (Rolnictwo i nowe regulacje prawne dotyczące szkód w środowisku),* AUR 2007, nr 2, Beilage I-2007, s. 33-37.

Artykuł dotyczy zagadnienia szkód w środowisku spowodowanych działalnością rolniczą oraz regulacji określających zasady odpowiedzialności za tego tupu szkody. Podstawą prowadzonych rozważań są przepisy dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Autor prezentuje istniejące regulacje związane z odpowiedzialnością za szkody i wskazuje na zupełnie nowy charakter rozwiązań wprowadzonych dyrektywą.

Przedstawia również interpretację podstawowych pojęć związanych z odpowiedzialnością za szkody w środowisku wprowadzonych prawem wspólnotowym oraz ich relacji do projektu ustawy implementującej te regulacje do prawa niemieckiego. Rozważania obejmują swoim zakresem pojęcie szkody, a także zakresu odpowiedzialności za szkody w gatunkach i siedliskach chronionych, szkody przynoszące uszczerbek wodom i powierzchni ziemi, pojęcie odpowiedzialnego oraz zakresu odpowiedzialności, a także związku przyczynowego. Autor również opisuje i ocenia polityczne i prawne uwarunkowania, które przyczyniły się do braku dotrzymania terminów implementacji prawa wspólnotowego, regulującego kwestie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

Ines Härtel, *Das Agrarrecht im Paradigmenwechsel: Grüne Gentechnik, Lebensmittelsichercheit und Umweltschutz (Zmiana paradygmatów w prawie rolnym: zielona modyfikacja genetyczna, bezpieczenstwo żywności i ochrona środowiska)*, AUR 2007, nr 2, Beilage I-2007, s. 2-10.

Tematem artykułu jest zmiana paradygmatów, jaka dokonała się i nadal dokonuje w prawie rolnym. Autor zauważa, że w drugiej połowie XX w. motorem zmian prawa rolnego była konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, rozumianego w kategoriach ilości produkowanej żywności. Jego zdaniem, obecnie w prawie rolnym przewagę zdobywają trzy nowe paradygmaty. Pierwszy z nich dotyczy sfery produktów żywnościowych, a można by go sprowadzić do stwierdzenia „jakość zamiast ilości". Drugi z nich określa rosnące znaczenie konsumenta oraz malejące znaczenie producenta, co jest konsekwencją istniejącej nadprodukcji. Dwa pierwsze paradygmaty pozostają ze sobą w ścisłym relacji. Trzeci paradygmat związany jest z rosnącym znaczeniem ochrony środowiska w produkcji rolnej. W celu zobrazowania tych tendencji Autor dokonuje analizy prawa międzynarodowego, wspólnotowego oraz prawa niemieckiego w trzech aspektach. Pierwszy zakres obejmuje regulacje określane przez Autora „zieloną modyfikacją genetyczną". Drugi obszar poddawany analizie to prawo bezpieczeństwa żywnościowego, ostatni zaś dotyczy odpowiedzialności za szkody w środowisku.

Christian Busse, *Zur Umsatzsteuer bei Agrarmarktinterventionen staatlicher Interventionsstellen (O podatku obrotowym w przypadkach państwowej interwencji na rynku rolnym)*, AUR 2007, nr 3, s. 78-83.

Artykuł dotyczy problematyki opodatkowania podatkiem obrotowym niektórych transakcji dokonywanych przez krajowe agencje interwencyjne w ramach interwencji na rynkach rolnych. Impulsem do zajęcia się tą tematyką było dla Autora orzeczenie Sądu Finansowego Hesji z 5 września 2006 r., w którym Sąd ten uznał, że niektóre czynności prawne podejmowane przez agencje interwencyjne w ramach ustawowych zadań związanych z interwencją na rynkach rolnych (zakup trzody chlewnej w związ-

ku z pomorem świń) nie są opodatkowane podatkiem obrotowym. Artykuł podzielony jest na trzy części. W pierwszej z nich Autor przedstawia obowiązujący we Wspólnocie Europejskiej i w Niemczech stan prawny dotyczący środków interwencyjnych podejmowanych przez odpowiednie władze krajowe w związku z epidemią choroby pomoru świń. W drugiej części Autor przedstawia stan prawny dotyczący opodatkowania poszczególnych czynności podatkiem obrotowym, skupiając uwagę na czynnościach podejmowanych przez krajowe agencje interwencyjne. W trzeciej części przedstawia poszczególne argumenty podnoszone przez Sąd Finansowy w celu uzasadnienia niepodlegania wybranych czynności (np. zakupu świń przez agencję interwencyjną) podatkiem obrotowym. Autor zajmuje stanowisko przeciwne do prezentowanego przez Sąd Finansowy Hesji, uznając, że wspomniane czynności podlegają podatkowi obrotowemu.

H. Schmitte, *Übertragung von und Handel mit Zahlungsansprüchen – erste Erfahrungen aus der Praxis (Przenoszenie i obrót prawami do płatności bezpośrednich – pierwsze doświadczenia z praktyki)*, AUR 2007, nr 4, s. 116-121.

Artykuł dotyczy problematyki obrotu uprawnieniami do płatności bezpośrednich w Niemczech. W pierwszej kolejności przedstawione zostały reguły obrotu uprawnieniami do płatności obowiązujące w prawie wspólnotowym i niemieckim. Uprawnienia do płatności bezpośrednich mogą być sprzedawane bądź zbywane (obrót definitywny) wraz z gruntem lub bez gruntu. Inaczej wygląda sytuacja, gdy chodzi o obrót tymczasowy (dzierżawę). W tym przypadku uprawnienia mogą być przekazywane do używania wyłącznie razem z gruntem. Wyraźnie zaakcentowane zostało w artykule, że obrót uprawnieniami – niezależnie od tego, czy następuje łącznie z gruntem, czy bez – odbywa się na podstawie czynności cywilnoprawnych. Zaświadczenie władzy administracyjnej stwierdzające przejście uprawnienia do płatności (czy też przejście prawa do używania go wskutek dzierżawy gruntu) ma wyłącznie charakter deklaratoryjny. Jednym z istotnych problemów poruszonych w artykule jest kwestia opodatkowania podatkiem obrotowym transakcji zbywania uprawnień do płatności. Autor w tym zakresie zajął niejednoznaczne stanowisko, stwierdzając, że nie jest jasne, czy zbycie uprawnienia do płatności jest czynnością opodatkowaną podatkiem obrotowym.

Joseph Hudault, *Der landwirtschaftliche Betrieb im Rahmen der Evolution der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) (Przedsiębiorstwo rolne w ramach ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej)*, AUR 2007, nr 5, s. 21-24.

Artykuł jest drukowaną wersją wystąpienia wygłoszonego przez Autora na konferencji naukowej zorganizowanej przez Europejskie Stowarzyszenie Prawa Rolnego (CEDR) w Berlinie 18 stycznia 2007 r. Poświęcony jest roli i miejscu gospodarstwa rolnego we Wspólnej Polityce Rolnej w związku z jej ewolucją. Uzasadniając tema-

tykę artykułu, Autor wskazuje na to, że problematyka gospodarstwa stanowi centralny punkt zarówno wspólnotowego, jak i krajowego prawa rolnego (*Agrarrecht*), które przeciwstawia szerszemu w swym zakresie prawu rolnictwa (*Landwirtschaftrecht*).

Artykuł podzielony jest na dwie części. Pierwsza dotyczy stanu sprzed ostatniej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, druga zaś stanu po reformie. Autor podkreśla, że we wspólnotowym prawie rolnym nie ma i nie było nigdy mowy o przedsiębiorstwie rolnym, a raczej o gospodarstwie rolnym. Tymczasem w ustawodawstwie niektórych państw członkowskich, w tym Francji, wyraźnie przeciwstawia się sobie te dwa pojęcia. Autor wskazuje jednocześnie, że od początku funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej w ustawodawstwie wspólnotowym brak było jednolitej, legalnej definicji gospodarstwa. Pojawiające się w aktach prawnych definicje miały znaczenie wyłącznie gospodarcze. Jednocześnie badacz zwraca uwagę na trzy orzeczenia ETS, które dotyczyły problematyki pojęcia gospodarstwa w prawie wspólnotowym. W części artykułu poświęconej stanowi po reformie, Autor zastanawia się, jaki wpływ na rolę i miejsce gospodarstwa miało wprowadzenie w ramach reformy luksemburskiej jednolitej płatności na gospodarstwo. Sygnalizując kwestię charakteru prawnego jednolitej płatności na gospodarstwo, rozważa on, czy są to tylko instrumenty regulacji rynku (jak twierdzą organy wspólnotowe), czy również prawa wchodzące w skład gospodarstwa.

Artykuł zamykają konkluzje, które podkreślają konieczność opracowania przez ustawodawcę wspólnotowego jednolitej definicji gospodarstwa rolnego, rozumianego jako prawna, niematerialna całość, w ramach której zintegrowane będą jednolite płatności bezpośrednie.

Paul Richli, *Vergleichende Darstellung der Landwirtschaftspolitik der Schweiz und der Europäischen Union (Polityka rolna w Szwajcari i Unii Europejskiej – rozważania porównawcze)*, AUR 2007, nr 5, s. 26-28.

Artykuł jest fragmentem (dokładnie – podsumowaniem refertu) wygłoszonego przez Autora na konferencji naukowej zorganizowanej przez Europejskie Stowarzyszenie Prawa Rolnego (CEDR) w Berlinie 18 stycznia 2007 r. Poświęcony jest porównaniu polityki rolnej Szwajcarii i Wspólnej Polityki Rolnej. Charakteryzując politykę rolną Szwajcarii, Autor dzieli ją na dwa okresy: od 1951 do 1998 r. (charakteryzujący się dużym protekcjonizmem oraz licznymi systemami kwotowymi i cenowymi) i okres po 1998 r. (kiedy to zniesiono większość ograniczeń kwotowych, pozostawiając kwoty mleczne, które zniesione zostaną dopiero w 2009 r.). Głównym elementem polityki rolnej Szwajcarii i szwajcarskiego prawa rolnego są aktualnie płatności bezpośrednie. Pozostają one na bardzo wysokim poziomie w porównaniu z innymi krajami, w tym krajami Unii Europejskiej. Nakreślając przyszłość szwajcarskiego prawa rolnego, Autor wskazuje, że będzie ono odporne na całkowitą liberalizację, w przeciwnym razie szwajcarskie rolnictwo przestałoby być konkurencyjne. Jednocześnie porównując politykę rolną Szwajcarii i Unii Europejskiej, wyraża pogląd, że polityka Szwajcarii

jest bardziej liberalna. Jest w niej bowiem mniej przepisów prawnych i organizacji rynkowych, a dominującą rolę pełnią płatności bezpośrednie.

Rudolf W. Strohmeier, *Informations- und Kommunikationstechnologien – Motor für die Landwirschaft und die Entwicklung des ländliches Raumes (Technologie informacyjne i komunikacyjne jako czynnik rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich)*, AUR 2007, nr 5, s. 17-19.

Artykuł przynosi drukowaną wersją wystąpienia Autora 18 stycznia 2007 r. w Berlinie, na Konferencji Naukowej Europejskiego Towarzystwa Prawa Rolnego, poświęcony jest znaczeniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych we wzmacnianiu obszarów wiejskich. Na wstępie Autor wskazuje na rosnące znaczenie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce. W odniesieniu do rolnictwa, technologie informacyjne i komunikacyjne pozwalają na stawienie czoła największemu wyzwaniu ostatnich lat, jakim jest zaspokojenie wymagań konsumentów co do wyboru i jakości żywności, przy jednoczesnej dbałości o jej bezpieczeństwo. W opinii Autora, rolnictwo pozostaje jednak w tyle za innymi działami gospodarki, jeśli chodzi o wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych. A przecież zastosowanie tych technologii może pozwolić zarówno producentom rolnym, jak i przetwórcom na zniwelowanie czynników ograniczających rozwój prowadzonej przez nich działalności, takich jak chociażby odległość od rynków zbytu. Zastosowanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w rolnictwie – jego zdaniem – wpływa nie tylko na efekty gospodarcze ważne w rozwoju obszarów wiejskich, ale ma także znaczenie społeczne, wzmacniając poczucie więzi i przynależności do społeczności lokalnych i przeciwdziałając depopulacji obszarów wiejskich czy umożliwiając łatwiejszy dostęp do usług publicznych (takich jak edukacja czy ochrona zdrowia).

Holger Steenhoff, *Offenhaltung der Landschaft und Aufforustungen. (Utrzymywanie otwartej przestrzeni a zalesianie)*, AUR 2007, nr 6, s. 186-190.

Przedmiotem artykułu są niemieckie regulacje dotyczące zalesiania. Autor przyjmuje jednak specyficzną optykę dla prowadzonych rozważań, która w polskich warunkach może wydawać się dość egzotyczna. Rozważania skupiają się przede wszystkim na ograniczeniach prawnych, jakie mogą zostać wprowadzone w odniesieniu do zalesiania gruntów. Analizie w artykule poddane są regulacje związane z postępowaniem zmierzającym do zalesienia gruntu, ze wskazaniem kryteriów, które mogą stanowić podstawę odmowy zalesienia konkretnego obszaru. Autor wskazuje również na inne instrumenty prawne, które mogą uniemożliwić zalesienie gruntu, a które nie są związane bezpośrednio z postępowaniem zmierzającym do zalesienia gruntu – mają one postać przepisów miejscowych. Artykuł do najczęstszych podstaw zastosowania ograniczeń w zalesianiu gruntów zalicza kwestie ochrony krajobrazu, ochrony przyrody lub ochronę wartości produkcyjnych gruntu. Analizą objęto również regulacje

związane ze wspólnotowymi instrumentami wspierania finansowego zalesień, które w niektórych regionach Niemiec mogą przynieść niepożądane skutki. Autor przedstawia również alternatywne propozycje rozwiązań wparcia finansowego, które mogłyby być również wykorzystane dla utrzymywania terenów otwartych, na obszarach, gdzie z różnych względów jest to korzystniejsze.

ŁUKASZ BOBEŁ, PIOTR OTAWSKI

## „Revue de Droit Rural"

Jacques Foyer, *L'agriculture française et les deux piliers de la Pac (Rolnictwo francuskie i dwa filary Wspólnej Polityki Rolnej)*, RDR 2007, nr 349, s. 14-17.

Autor artykułu analizuje wpływ, jaki wywiera na francuskie rolnictwo prawo wspólnotowe. Wskazuje, że określenie tego wpływu jest przedsięwzięciem bardzo trudnym i złożonym. Podkreśla dwa powody, dla których zadanie to sprawia trudności. Po pierwsze dlatego, że następuje odwołanie się do niedawno wprowadzonych postanowień determinujących obecną sytuację i brak odpowiedniej perspektywy, by ocenić ich ewolucję, szczególnie szybką, która jeszcze się nie zakończyła. Po drugie, ponieważ występuje swego rodzaju równanie z czterema niewiadomymi w postaci francuskiego rolnictwa, francuskiego prawa rolnego, rolnego prawa wspólnotowego oraz wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Są to – zdaniem Autora – czynniki, które nie łatwo jest ze sobą zestawić.

Jean-Baptiste Millard, *Le régime de paiement unique: traits caractéristiques et réflexions sur sa mise en oeuvre nationale (System jednolitej płatności: cechy charakterystyczne i refleksje nad wprowadzeniem tego systemu we Francji)*, RDR 2007, nr 349, s. 18-22.

Artykuł dotyczy skutków reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r., w wyniku której zmodyfikowano zasady pomocy w dziedzinie rolnictwa, przede wszystkim stwarzając system jednolitej płatności na gospodarstwo. Autor wskazuje na cechy charakterystyczne tego systemu, jak również na sposób wdrażania go we Francji. W artykule podkreśla się modyfikację zasady pomocy w dziedzinie rolnictwa, polegającą na przejściu od wsparcia produkcji do wsparcia producenta przez system *decouplingu* środków pomocowych i tym samym likwidującą związek między pomocą a przychodem dla każdego gospodarstwa. Jednocześnie zauważa, że z obawy przed negatywnymi reakcjami ze strony rolników na tę reformę, która zrywa związek między środkami pomocowymi a produkcją, Francja opowiedziała się za pewnym ograniczeniem zasady *decouplingu*, co zostało zaaprobowane przez Unię Europejską.

Bernard Mandeville, *Regard crtitique sur l'institution et le fonctionnement des droits à paiement unique (Krytyczne spojrzenie na instytucję i funkcjonowanie praw do płatności jednolitej)*, RDR 2007, nr 349, s. 23-26.

Artykuł zawiera rozważania dotyczące prawa do jednolitej płatności, które stanowi kluczowy element nowej Wspólnej Polityki Rolnej, bazującej na reformie z 2003 r. Ta forma pomocy na rzecz rolnictwa ulegała rozmaitym przemianom, głównie w zakresie natury prawnej oraz warunków cesji i posiadania. W artykule Autor skupia się na problemach wynikających z funkcjonowania owego systemu na szczeblu wspólnotowym i w odniesieniu do Francji, gdzie dotyczy on dochodu rolnika, a zarazem jest daleki od tradycyjnego francuskiego rolnictwa nakierowanego na produkcję. Jego zdaniem, pewnych problemów związanych z reformą nie da się uniknąć, przede wszystkim dlatego że determinuje ona dochód rolnika, opierając się na korzyści finansowej, i daleka jest ona od tradycyjnego „proprodukcyjnego" modelu francuskiego rolnictwa. Zatem w kraju będącym przecież europejskim spichlerzem zboża, gdzie wydaje się ona źle rozumiana i – co gorsze – odrzucana przez francuskich rolników.

Patrick Van Damme, *La valorisation comptable des droits à paiement unique (Waloryzacja księgowa systemu jednolitej płatności)*, RDR 2007, nr 349, s. 27-32.

Autor porusza w artykule trzy kwestie: wprowadzenie systemu jednolitej płatności, waloryzację jednolitej płatności oraz rachunkowość i system podatkowy bieżących środków pomocowych. W artykule podkreśla się, że reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. wprowadza nowy system jednolitej płatności na gospodarstwo i likwiduje zależność między wielkością produkcji a poziomem środków pomocowych (*decoupling*). Jednocześnie wskazuje, że większość organizacji wspólnego rynku przyjęła nowy system w 2005 lub 2006 r., aby zaś uniknąć zaniechania produkcji, państwa członkowskie mogą utrzymać ograniczony związek między środkami pomocowymi a produkcją. Autor podkreśla, że udzielane rolnikom wsparcie bezpośrednie uzależnione jest od przestrzegania zasad ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt, zdrowia zwierząt i roślin, jak również od utrzymywania ziemi rolnej w dobrych warunkach rolniczych i środowiskowych.

Samuel Crevel, *Réserve foncière. Bail rural et réserve foncière*, (*Zasoby gruntowe. Dzierżawa gruntów rolnych i zasoby gruntowe*), RDR 2007, nr 350, s. 37.

Jest to omówienie orzeczenia w sprawie, w której prawo rolne styka się z prawem urbanistycznym, czy to na skutek chęci urbanizowania wsi, czy też zagospodarowania terenów wiejskich na obrzeżach aglomeracji. Zgodnie bowiem z prawem,

gmina nie może wydzierżawiać gruntów rolnych należących do jej zasobów nieruchomości. Autor przytacza rozstrzygnięcie sądu kasacyjnego, który odrzucił roszczenie rolnika, powołując się na postanowienia ogólne art. 411-2 francuskiego kodeksu rolnego, zgodnie z którym, statut dzierżawy gruntu rolnego nie ma zastosowania do „umów zawartych w oparciu o przepisy szczególne". Nawiązał też do art. L.221-2 francuskiego kodeksu urbanistycznego, z którego wynika, że „dobra objęte rezerwą gruntową instytucji publicznej mogą podlegać jedynie tymczasowej dzierżawie, która nie daje dzierżawcy żadnego prawa do odnowienia umowy ani też do zajmowania terenu, jeżeli ta nieruchomość ma być odebrana w celu ostatecznego zagospodarowania".

Samuel Crevel, *Conclusion du bail. De l'art délicat de combiner bail rural et promesse de vente (Zakończenie dzierżawy. Specyficzne połączenie dzierżawy rolnej z przyrzeczeniem sprzedaży)*, RDR 2007, nr 350, s. 39.

Autor omawia sądowe orzeczenie dotyczące przypadku zawarcia umowy wzajemnej łączącej dzierżawę z przyrzeczeniem sprzedaży o charakterze jednostronnym, kiedy to dzierżawca staje się właścicielem pod warunkiem, że wykonane zostanie przyrzeczenie właściciela po złożeniu oferty zakupu przez dzierżawcę. Zdaniem Autora, jest to kolejne orzeczenie, które rzuca nowe światło na coraz częściej stosowaną złożoną umowę, łączącą dzierżawę rolną z przyrzeczeniem sprzedaży. W komentowanym przypadku chodziło o określenie jednostronności bądź dwustronności charakteru stosunku prawnego przyrzeczenia sprzedaży zespolonego ze stosunkiem dzierżawy.

Daniel Gadbin, *La politique agricole commune: quel avenir pour la cogestion »à la française«* (*Wspólna Polityka Rolna: jaka przyszłość typowo francuskiej idei współzarządzania*), RDR 2007, nr 351, s. 1-2.

Autor artykułu wskazuje, że we Francji rząd oraz zawodowe organizacje rolnicze realizują Wspólną Politykę Rolną zgodnie z zasadami współzarządzania. Zasady te nie są jednak zbyt jasno określone przez prawo. W artykule podkreśla się, że niedawno przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich przedstawiciele rządu francuskiego sprecyzowali, że – ich zdaniem – współzarządzanie ogranicza się do obecności przedstawicieli związków rolników w krajowych i unijnych organach doradczych. W istocie, ogólnie przyjmuje się, że termin „współzarządzanie" odwołuje się do pojęcia wspólnej odpowiedzialności związków zawodowych i państwa w realizacji polityki rolnej, takiej jak WPR. Zdaniem autora, brak precyzji w wyznaczeniu ram tej polityki prowadzi do niepewności, czy zasady współrządzenia są respektowane.

Michel-Pierre Madignier, *Actualité fiscale agricole. Loi de finances pour 2007 et loi de finances rectificative pour 2006 (Obecna polityka podatkowa w rolnictwie. Ustawa finansowa z 2007 r. oraz poprawiona ustawa finansowa z 2006 r.)*, RDR 2007, nr 351, s. 12-16.

Ustawy finansowe z 2007 r. oraz poprawiona ustawa z 2006 r. poświęcają niewiele uwagi uregulowaniom dotyczących podatku rolnego, poruszając jedynie kwestie związane z dochodem rolniczym, podatkiem VAT, a także podatkiem od nabycia praw majątkowych. Zdaniem autora, nie licząc unormowań odnoszących się do paliw oraz dotyczących spadków i darowizn, ustawa finansowa z 2007 r. oraz poprawiona ustawa z 2006 r. jedynie uaktualniają istniejące już wcześniej prawo. Autor wyraża opinię, że jeśli chodzi o ilość wprowadzonych zmian, wydaje się, iż reformy z końca 2006 r. nie odgrywają tak znaczącej roli, jak te z 2005 r., zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę doniosłość ustawy finansowej z 2005 r. dotyczącej wartości dodatkowej.

Thierry Tauran, *La prise en charge des accidents du travail et des maladies professionelles en agriculture (Odpowiedzialność za wypadki przy pracy oraz choroby zawodowe rolników)*, RDR 2007, nr 351, s. 17-22.

Artykuł zawiera rozważania dotyczące odpowiedzialności za wypadki przy pracy i choroby rolników. Stwierdzia się w nim, że ze względu na rodzaj wykonywanej pracy, etatowi pracownicy rolni oraz producenci rolni ponoszą znaczne ryzyko zawodowe. Za wypłacanie odszkodowań z tytułu wypadku przy pracy rolniczej odpowiedzialna jest francuska kasa rolniczego ubezpieczenia społecznego (Mutualité Social Agricole), mimo że ten system znacznie zbliża się do ogólnego systemu ubezpieczeń, obejmującego ubezpieczenia społeczne osób zatrudnionych w handlu i w przemyśle. W opracowaniu Autor skupia się na naświetleniu pewnych faktów istotnych dla praktyków – kwestii odpowiedzialności za zagrożenia zawodowe w rolnictwie, kładąc nacisk na specyfikę rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych. W tym celu za swoje najważniejsze zadanie uznaje wskazanie podstawowych zasad wypłacania odszkodowań w rolnictwie oraz wyjaśnienie sposobów korzystania z nich przez producentów rolnych i pracowników etatowych.

Hubert Bosse-Platière, *De l'exploitation à l'entreprise agricole. Regards sur la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 (Od gospodarstwa do przedsiębiorstwa rolnego. Spojrzenie na prawo rolne z 5 stycznia 2006 r.)*, RDR 2007, nr 352, s. 11-26.

Autor zwraca uwagę na ewolucję celów ustawodawcy widoczną w ustawie z 5 stycznia 2006 r. – Prawo o rolnictwie, która skupia się wokół przejścia od „gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa rolnego". Pojęcia te coraz częściej pojawiają się w dyskursie politycznym i społecznym, i to w momencie, gdy doktryna prawa rolnego nie

potrafi tych pojęć jasno zdefiniować i nie jest też w stanie zdobyć się na nowe koncepcje w tej materii. Wskazuje na dwa główne środki przedsięwzięte przez ustawodawcę w zakresie promowania nowego modelu: fundusz rolny i dzierżawa rolna przenoszona poza rodzinę. Autor stawia pytanie, czy te instytucje pozwolą zrealizować to zadanie.

Samuel Crevel, *Le nouveau régime de l'attribution préférentielle des biens agricoles (Nowy system preferencyjnego przyznawania gruntów rolnych),* RDR 2007, nr 353, s. 12-13.

Przedmiotem artykułu jest zreferowanie aktualnego dorobku francuskiego ustawodawstwa w kwestii preferencyjnego przyznawania gruntów rolnych w ramach spadkobrania, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z 23 czerwca 2006 r. Co prawda, jak twierdzi Autor, ustawa nie wprowadza rewolucyjnych rozwiązań (zasady porządku dziedziczenia gospodarstw, a więc osobiste zaangażowanie dziedzica, hierarchia preferencji, spójność gruntów, pozostały niezmienione), ale wnosi kilka brzemiennych w skutki innowacji. Przyznawanie preferencyjne gruntów rolnych jest hybrydą w pojęciu akademickich objaśnień dziedzin prawa. Jak wiele innych granicznych instytucji prawnych, zostało ono stosunkowo słabo zbadane, zarówno przez specjalistów prawa spadkowego, jak i specjalistów prawa rolnego, ponieważ każdy z nich jest przekonany, że leży ono w kompetencjach drugiego.

Emmanuel Dorison, *Les nouvelles mesures juridiques et fiscales intéressant le droit des Safer en 2006 (Nowe środki prawne i podatkowe związane z prawem dotyczącym spółek Safer w 2006 r.),* RDR 2007, nr 353, s. 14-19.

Autor referuje kulisy i historię kolejnych regulacji dotyczących spółek zagospodarowania gruntów i zasiedlania terenów wiejskich (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural – SAFER), a w szczególności znikomy wpływ długo oczekiwanej ustawy o orientacji rolnej z 5 stycznia 2006 r. na podmioty SAFER. Krytycznie odnosi się do poziomu i zakresu tej regulacji, określając ją jako niewystarczającą. Wskazuje jednocześnie, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest poprzedzający legislację brak koncepcji rozwoju i umiejscowienia SAFER w ustroju rolnym Francji.

Samuel Crevel, *Vacances à la ferme (Wakacje na fermie)*, RDR 2007, nr 354, s. 13-16.

W artykule Autor omawia ustawę z 30 grudnia 1988 r., która umożliwiła rolnikom podejmowanie działalności innej niż produkcja płodów rolnych, bez obawy utraty statusu rolnika. Na jej podstawie dzierżawca nieruchomości rolnej posiada prawo do poszerzenia działalności, które upoważnia go do podejmowania działalności turystycznej w swym gospodarstwie. Jednakże prawo to musi być realizowane pod kontrolą wynajemcy i z zastrzeżeniem, że substancja wynajmowanego majątku nie zosta-

nie zmieniona. Pozostaje jednak do rozstrzygnięcia kwestia podziału zysków z takiego poszerzenia działalności pomiędzy wynajemcą i dzierżawcą.

Thierry Tauran, *Le tourisme rural et le droit social (Agroturystyka i prawo socjalne)*, RDR 2007, nr 354, s. 17-21.

Artykuł dotyczy problematyki agroturystyki, która daje zatrudnienie pracownikom etatowym i nieetatowym. Ich status socjalny rodzi wiele poważnych wątpliwości zarówno na płaszczyźnie prawa pracy, jak i ubezpieczeń społecznych. Opracowanie Autora jest próbą zwrócenia uwagi na podstawowe kwestie statusu pracowników agroturystycznych. Wskazuje przy tym, że dyskusja na temat miejsca uregulowania agroturystyki, zwłaszcza w zakresie prawa socjalnego, dopiero się rozpoczyna. Wyróżniają się dwa podstawowe poglądy, kwestia socjalna agroturystyki winna zostać dodatkowo i szczegółowo unormowana albo przeciwny – dotychczasowa regulacja jest wystarczająca i wymaga jedynie nowej analizy oraz pogłębionej wykładni przy zastosowaniu dotąd obowiązujących zasad do agroturystyki.

Michel-Pierre Madignier, *Fiscalité du tourisme rural (System podatkowy agroturystyki)*, RDR 2007, nr 354, s. 22-29.

W artykule zawarto rozważania dotyczące opodatkowania działalności pozarolniczej rolników. Zdaniem Autora, agroturystyka nie powinna być traktowana na identycznych zasadach, jak działalność *stricte* rolnicza, gdyż naruszałoby to reguły prawa konkurencji przede wszystkim wobec restauratorów czy hotelarzy. Wpisanie działalności turystycznej realizowanej przez prowadzących gospodarstwa rolne do sfery rolniczej prowadziłoby do zwolnienia ich z pewnych podatków ponoszonych przez właścicieli hoteli i restauracji niebędących rolnikami, a tym samym byłoby sprzeczne z zasadami równości. Jest to podstawowy powód, dla którego usługi turystyczne świadczone przez rolników nie podlegają żadnym odrębnym przepisom skarbowym. Natomiast działalność agroturystyczna została we Francji włączona do systemu ubezpieczeń rolniczych w płaszczyźnie socjalnej. Nie ma to bowiem istotnego wpływu na konkurencyjność pozostałych przedsiębiorców.

ANNA MUSIAŁA

## „Rivista di Diritto Agrario"

Antonio Janarelli, *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche* (*Pluralizm definicyjny działalności rolniczej w świetle obowiązującej regulacji wspólnotowej dotyczącej pomocy państwa: pierwsze uwagi krytyczne*), RDA 2007, z. 1, s. 3-22.

Autor zaznacza, że istnieje wiele definicji działalności rolniczej. Podkreśla, że ustawodawstwo wspólnotowe ma przemożny wpływ na jej rozumienie w prawie krajowym. Na podstawie rozporządzenia Komisji WE nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. rozróżnia się przedsiębiorstwo prowadzące działalność produkcyjną i zajmujące się przetwarzaniem i sprzedażą produktów rolnych. W zakresie wsparcia gospodarstw rolnych pojęcie „działalność rolnicza" odnosi się do tzw. działalności wytwórczej. Z kolei ta ostatnia obejmuje także sprzedaż produktów, jak również ewentualne przygotowanie ich do sprzedaży. W konkluzji Autor stwierdza, że wspólnotowa polityka rolna zmierza do określenia działalności rolniczej jako wielofunkcyjnej.

Luigi Costato, *Sicurezza alimentare e scienza »igielnico-sanitaria« (Bezpieczeństwo żywności i nauka »higieniczno-zdrowotna«)*, RDA 2007, z. 1, s. 47-52.

Przedmiotem rozważań jest analiza rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. Autor podkreśla, że zasada ostrożności ma podstawowe znaczenie w dziedzinie bezpieczeństwa żywności. Ma ona na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia we Wspólnocie. Powinna też przyczyniać się do eliminacji praktyk mogących wprowadzić konsumenta w błąd oraz powodować zmniejszenie się liczby przypadków fałszowania żywności. W celu stosowania tej zasady konieczne jest wypracowanie wspólnej podstawy we wszystkich państwach członkowskich. W konkluzji Autor stwierdza, że istnieje potrzeba stworzenia ogólnych reguł, na podstawie których można handlować żywnością. Mają one służyć wniesieniu przez Wspólnotę wkładu w rozwój międzynarodowych standardów i umów handlowych.

Luigi Costato *DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO (Nazwy pochodzenia produktu, ochrona oznaczeń geograficznych i gwarantowane tradycyjne specjalności w rozporządzeniach z 2006 r. przyjętych w związku z negocjacjami Światowej Organizacji Handlu),* RDA 2006, z. 3, s. 351-359.

Artykuł dotyczy rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniach Rady (WE) nr 509 i 510 z 20 marca 2006 r. Autor podkreśla, że według rozporządzenia (WE) nr 510/2006 procedura rejestracji powinna zezwalać każdej osobie fizycznej albo prawnej w państwie członkowskim lub w państwie trzecim, mającej uzasadniony interes, na ochronę swoich praw poprzez zgłoszenie sprzeciwu. Zaznacza przy tym, że aby zapobiec tworzeniu nierównych warunków konkurencji, każdy producent, także z państwa trzeciego, powinien mieć możliwość użycia zarejestrowanej nazwy wraz z określonym oznaczeniem oraz – w odpowiednich przypadkach – symbolem wspólnotowym związanym z gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami albo samej zarejestrowanej nazwy, pod warunkiem że wytwarzany lub przetwarzany produkt

rolny lub środek spożywczy jest zgodny ze stosowną specyfikacją produktu, a producent podlega kontroli odpowiednich organów.

Alberto Germanò, *L'agricoltura ed il principio »chi inquina paga«* (*Rolnictwo i zasada »zanieczyszczający płaci«*), RDA 2006, z. 3, s. 261-300.

Autor nawiązuje do ustawodawstwa dotyczącego wymienionej w tytule zasady, przedstawia prognozy rozwoju polityki mającej na celu likwidację wszelkiego rodzaju zanieczyszczeń powodowanych przez rolnictwo, porusza zagadnienie odpowiedzialności rolników za szkody w środowisku naturalnym oraz kwestię finansowania działalności rolniczej zgodnej z regułami dobrej praktyki rolniczej. Podkreśla, że zasada „zanieczyszczający płaci", obok zasady prewencji, jest jedną z podstawowych reguł mających na celu ochronę środowiska. Ze względu na prymat prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym i umieszczenie omawianej zasady w Traktacie, organy stosujące prawo zobowiązane są interpretować regulacje środowiskowe zgodnie z jej założeniami. W przeciwnym razie naruszony zostanie art. 5 Traktatu, który nakazuje krajom członkowskim realizację obowiązków mających swe źródło w prawie wspólnotowym, a jednocześnie stanowi podstawę odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone obywatelom w związku z brakiem albo jego nienależytą aktualizacją.

Joseph Hudault, *L'evolution et les fondaments actuels du droit rural (Ewolucja i aktualne podstawy prawa rolnego*), RDA 2006, z. 3. s. 247-260.

Artykuł dotyczy teoretycznej problematyki prawa rolnego, które w wielu krajach europejskich przed około siedemdziesięciu laty odłączyło się od prawa cywilnego lub prawa powszechnego (*droit commun*) i stało się dyscypliną specjalną, autonomiczną, rządzącą się własnymi zasadami. Autor omawia „agrarne" korzenie prawa rolnego oraz przyszłość tej dziedziny prawa. W konkluzji stwierdza, że uległ rozszerzeniu – zarówno w wymiarze krajowym, jak i wspólnotowym oraz międzynarodowym – przedmiot regulacji prawa rolnego. O ile na początku było ono prawem agrarnym o tyle dziś jest prawem rolno-żywnościowym, rolno-przemysłowym i rolno-środowiskowym. Rozbudowane zostały także jego podstawy. Zdaniem Autora, prawo rolne nie „wtopi się" w inne dyscypliny, jeśli agraryści podzielą argumenty przytoczone w artykule.

Marianna Giuffrida, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo (Prawna ochrona krajobrazu między wymogami konserwacji i perspektywą rozwoju),* RDA 2007, z. 1, 21-46.

Krajobraz spełnia wiele ważnych funkcji publicznych w obszarze kulturowym, ekologicznym, środowiskowym i społecznym. Autorka analizuje to pojęcie na tle prawa włoskiego i wspólnotowego. Ewolucja i specjalizacja rolnictwa i leśnictwa wymagają m.in. odpowiedniej wiedzy w dziedzinie jakości produktu, wyników badań nauko-

wych oraz zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi. Konieczne jest stosowanie praktyk produkcyjnych zgodnych z zasadami ochrony środowiska naturalnego oraz utrzymaniem i poprawą stanu krajobrazu. Ostatnie założenia stanowią jedno z nowych wyzwań stawianych wspólnej polityce rolnej w ramach postulatu prowadzenia działalności rolniczej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Ich realizacją było uchwalenie kodeksu środowiskowego (Codice ambientale z 3 kwietnia 2006 r.), który zawiera rozwiązania dotyczące różnych aspektów ochrony środowiska i jego zasobów.

Nicoletta Ferrucci, *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (il quadro normativo)*, (*Produkcja energii z odnawialnych źródeł biologicznych – regulacja prawna),* RDA 2007, z. 2, s. 246-258.

Autorka analizuje m.in. definicje terminów „biomasa" i „odnawialne źródeł energii". Pierwsza oznacza podatne na rozkład biologiczny części produktów, odpady i pozostałości z przemysłu rolnego (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych z nim gałęzi gospodarki, jak również części odpadów przemysłowych i miejskich. Druga obejmuje odnawialne źródła energii (energia wiatru, słoneczna, geotermiczna, falowa, pływów, wodna, biomasy, gazu z odpadów, gazu z zakładów oczyszczania ścieków i biogazów). Zgodnie z dyrektywą nr 2003/54/WE z 26 czerwca 2003 r. i przepisami Traktatu, w szczególności jego art. 86, państwa członkowskie mogą nałożyć na przedsiębiorstwa sektora energii elektrycznej obowiązek świadczenia usługi publicznej, który może odnosić się do bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa dostaw, ich regularności, jakości i ceny, a także ochrony środowiska, łącznie z wydajnością energetyczną i ochroną klimatu.

Alessandra Tommasini, *Le trasformazioni degli ordinamenti produttivi: L'obbligo dell'affittuario di rispettare la destinazione economica del complesso aziendale (Transformacje regulacji produkcyjnych. Obowiązek zachowania przez dzierżawcę gospodarczego przeznaczenia kompleksu gospodarstwa rolnego),* RDA 2006, z. 3, s. 332-350.

Przedmiotem rozważań jest określenie charakteru prawnego włoskiej umowy dzierżawy gospodarstwa rolnego. Na podstawie dorobku doktryny włoskiej można zdefiniować wspomnianą umowę jako swego rodzaju *genus* w szerokim znaczeniu, którego *species* stanowią grunty rolne i gospodarstwo. Prowadząc gospodarstwo rolne, dzierżawca musi zachować istotę tego kompleksu, tj. przede wszystkim jego funkcjonalność i cel gospodarczy, jak również ochronę interesów właściciela. W konkluzji Autorka stwierdza, że niektórzy badacze negują istnienie dwóch różnych typów kontraktów dzierżawy, tzn. takiego, którego przedmiotem jest tylko grunt, oraz tego, który oprócz gruntu obejmuje również składniki niezbędne do produkcji rolnej. Za-

znacza, że przeważająca część doktryny włoskiej opowiada się za istnieniem dwóch wspomnianych typów umowy dzierżawy.

Alberto Germanò, *I »nuovi« contratti agrari, (»Nowe« kontrakty rolne),* RDA 2007, z. 1, s. 53-64.

Artykuł dotyczy możliwości przeniesienia uprawnień do płatności na podstawie rozporządzenia Rady WE nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. Autor podkreśla, że – co do zasady – mogą one zostać przeniesione wyłącznie na innego rolnika mającego siedzibę na terenie tego samego państwa członkowskiego. Wyjątek stanowi przeniesienie w drodze dziedziczenia. Jednak również w tym przypadku uprawnienia do płatności powinny być wykorzystane wyłącznie w państwie członkowskim, w którym były ustanowione. Mogą one zostać przeniesione z gruntami lub bez (np. w drodze sprzedaży). Natomiast dzierżawa lub podobne typy kontraktów są dozwolone tylko wtedy, gdy są one powiązane z przekazaniem odpowiedniej liczby hektarów. Autor nawiązuje także do problematyki kwot mlecznych i ich cesji na osobę trzecią. Powołuje włoski dekret nr 49/2003 przekształcony w ustawę nr 119/2003, która dotyczy m.in. sprzedaży i dzierżawy kwoty bez gospodarstwa.

Luigi Costato, *Le biotecnologie, il diritto e la paura (Biotechnologie, prawo i obawy),* RDA 2007, z. 1, s. 95-107.

Przedmiotem rozważań są zmiany w dziedzinie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie wprowadzone przez dyrektywę Parlamentu i Rady WE nr 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. Autor podkreśla, że ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego wymaga opanowania zagrożeń wynikających z włączania do obrotu organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Jego zdaniem, konieczne jest zbliżanie ustawodawstw państw członkowskich w tym zakresie, a działania dotyczące środowiska naturalnego powinny opierać się na podejmowaniu środków zapobiegawczych. W podsumowaniu Autor stwierdza, że niezbędne jest prowadzenie systematycznych i niezależnych badań nad potencjalnymi zagrożeniami związanymi z zamierzonym wprowadzeniem lub uwolnieniem GMO do obrotu.

*Legge 20 febbraio 2006, N. 96, Disciplina dell'agriturismo (Ustawa nr 96 z 20 lutego 2006 r. o agroturystyce),* RDA 2006, z. 4.

Cały zeszyt obejmuje komentarz do ustawy z 20 lutego 2006 r. o agroturystyce[6]. Autorami są włoscy agraryści. Wstępne rozważania pełnią funkcję teoretycznej podstawy zawartych w ustawie kwestii szczegółowych. Wnikliwie została opracowana najważniejsza zmiana wprowadzona przez analizowaną regulację, dotycząca sposobu

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

pojmowania działalności agroturystycznej. Komentarz jest głęboki, zawiera liczne odsyłacze do literatury, świadczy o dorobku w tej dziedzinie. Wzbogaca literaturę z zakresu agroturystyki, podejmuje istotne problemy praktyczne i skłania do refleksji teoretycznej. Rozważania stanowią próbę wyczerpującej analizy regulacji prawnej, orzecznictwa i poglądów doktryny dotyczących szeroko pojmowanej agroturystyki.

Roberto Saija, *Brevi riflessioni sulla fuznione dell'etichetta dei prodotti agro-alimentari: il caso OGM (Krótkie refleksje na temat funkcji etykiety produktów rolno-żywnościowych: przypadek GMO),* RDA 2006, z. 3, s. 311-331.

Artykuł dotyczy problemu etykietowania produktów rolnych. Istniejące różnice między przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich mogą utrudniać swobodny obrót oraz prowadzić do nierównych warunków konkurencji, dlatego ich zbliżenie przyczyniłoby się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Autor porusza problematykę wpływu organizmów modyfikowanych genetycznie na środowisko, bioróżnorodność, a przede wszystkim na zdrowie konsumentów. Etykieta jest swego rodzaju kompendium informacji i każdy produkt będący żywnością modyfikowaną genetycznie powinien zawierać o tym wzmiankę. W konkluzji Autor stwierdza, że w celu ochrony zdrowia publicznego należy zapewnić, aby nowa żywność, zanim zostanie wprowadzona do obrotu, była poddawana kontroli oceniającej jej bezpieczeństwo, przeprowadzanej według procedury wspólnotowej.

Benedetta Ubertazzi, *La capacità relativa ai beni immobili ed ai terreni agricoli nei diritti comunitario e internazionale privato italiano e spagnolo (Zdolność nabywania nieruchomości i gruntów rolnych w prawie wspólnotowym i międzynarodowym prywatnym włoskim i hiszpańskim),* RDA 2006 z. 3, s. 301-310.

W ostatnich latach zwiększyła się ilość regulacji międzynarodowych i krajowych dotyczących prawa nabywania nieruchomości i gruntów rolnych. We Włoszech problem ten nie jest uregulowany przez jedną tylko ustawę i opiera się na dwóch regułach. Według pierwszej zasady ogólnej, zdolność nabywania nieruchomości i gruntów rolnych osób fizycznych reguluje ustawodawstwo krajowe – *lex patriae ex* art. 23.1 włoskiej ustawy nr 218 z 1995 r. Druga reguła szczególna stanowi, że jeśli przewidziane są specjalne warunki, od których spełnienia zależy zdolność nabywania nieruchomości i gruntów rolnych, to warunki te są uregulowane przez tę samą ustawę, która dotyczy kwestii nabywania – *lex substantiae actus ex* art. 20 i 23.1 włoskiej ustawy nr 218 z 1995 r. Przedmiotem rozważań jest też zdolność nabywania nieruchomości i gruntów rolnych przez osoby prawne. Autorka podkreśla, że w ustawodawstwie hiszpańskim wspomniana materia jest uregulowana przez prawo krajowe, zarówno w odniesieniu do osób fizycznych, jak i prawnych (*lex patriae ex* art. 9.1 i 9.11 hiszpańskiego kodeksu cywilnego).

KAROLINA RÓSZCZKA

# III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

## Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

## Wyrok ETS z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Radzie Unii Europejskiej*

### Funkcjonowanie wspólnotowego systemu płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich – uwarunkowania prawne wynikające z Aktu przystąpienia

**1. System stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich ma zastosowanie do wszystkich płatności przyznanych w ramach systemów wsparcia, o których mowa w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 (pkt 53 *in fine*).**

**2. Sytuacja rolnictwa w nowych państwach członkowskich różni się radykalnie od sytuacji w starych państwach członkowskich, co uzasadnia stopniowe wprowadzanie pomocy wspólnotowej, w szczególności tej, która odnosi się do systemów wsparcia bezpośredniego (pkt 87).**

### 1. Wprowadzenie

Problematyka wspólnotowego systemu wsparcia bezpośredniego i jego wdrażania w nowych państwach członkowskich wzbudzała wiele emocji jeszcze na etapie opracowywania stanowiska negocjacyjnego i prowadzenia rozmów akcesyjnych. Kwestie związane z wysokością płatności bezpośrednich, harmonogramu i dynamiki ich wdrażania, a zwłaszcza zasadności stosowania tej instytucji wspólnotowego prawa rolnego w nowych państwach członkowskich, można dziś uznać za jeden z najbardziej

wrażliwych elementów procesu dostosowawczego do ustawodawstwa Unii Europejskiej i objęcia polskiego rolnictwa instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)[1].

Wywodzące się z okresu przedakcesyjnego domniemanie, jakoby stosowanie instrumentu płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich w pełnym wymiarze finansowym nie uwzględniało we właściwy sposób rekompensującego charakteru tego wsparcia, do dziś funkcjonuje w literaturze zachodnioeuropejskiej[2]. Opinia ta przywoływana jest również w trakcie dyskusji nad przyszłością systemu wsparcia bezpośredniego we Wspólnocie, w kontekście jego rewizji w ramach zapoczątkowanego w listopadzie 2007 r. procesu oceny funkcjonowania mechanizmów reformy luksemburskiej z 2003 r. (tzw. *health check review*)[3].

Szansę zajęcia stanowiska w tej sprawie otrzymał również Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: Trybunał lub ETS), ponieważ sposób transpozycji wyników reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. w zakresie płatności bezpośrednich do ustaleń negocjacji akcesyjnych i postanowień Aktu Przystąpienia skłonił Rzeczpospolitą Polską już w drugim miesiącu członkostwa do wystąpienia przeciwko Radzie Unii Europejskiej na drogę sądową i podjęcia kroków prawnych wobec instytucji unijnej, przysługujących państwu członkowskiemu na mocy przepisów Traktatu.

Prezentowane orzeczenie Trybunału dotyczy mechanizmu stopniowego wdrażania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich (tzw. mechanizm *phasing-in*) w ujęciu systemowym, metodologicznym i prawnym. Przedmiotem rozważań Trybunału była również kwestia możliwości dokonania przez instytucje Wspólnoty ewentualnych modyfikacji zakresu (tj. listy) płatności bezpośrednich objętych działaniem tego mechanizmu, ale jedynie w okresie poprzedzającym dzień przystąpienia. Omawiany wyrok odnosi się także do problematyki jednolitości i spójności aktu prawnego należącego do rolnego *acquis*, w tym także do kwestii wiążącego charakteru uzasadnienia i załączników towarzyszących nieustannie materialnej części rozporządzeń regulujących obszar Wspólnej Polityki Rolnej.

## 2. Ramy prawne i zarzuty podniesione w ramach postępowania

Art. 23 Aktu Przystąpienia upoważnił Radę do dokonania przed dniem przystąpienia dostosowań przepisów prawa pierwotnego, regulujących warunki akcesji nowych państw członkowskich, o ile dostosowania te okażą się niezbędne i wynikać będą ze zmian wprowadzonych do wspólnotowego prawa rolnego w ramach toczącego się procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Przyjmując rozporządzenie (WE)

---

[1] Zob. *Stanowisko Polski w obszarze Rolnictwo z 9 grudnia 1999 r.*, rozdział 10a – „Płatności bezpośrednie", s. 409 i n.

[2] Por. A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego", red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 43 i n.

[3] Zob. T. Cooper, D. Baldock, M. Farmer, *Towards the CAP Health Check and the European Budget Review. The Proposals, Options for Reform, and Issues Arising*, IEEP, Londyn 2007, s. 24.

nr 1782/2003, które całkowicie zreformowało system wsparcia bezpośredniego we Wspólnocie, Rada skorzystała z przysługujących jej uprawnień prawnotraktatowych i decyzją nr 2004/281/WE z 22 marca 2004 r.[4] zmieniła m.in. postanowienia załącznika II do Aktu Przystąpienia, które regulowały tryb i zasady stosowania instrumentu płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich (część A, rozdz. 6, pkt 27), w tym zwłaszcza wspomniany na wstępie mechanizm *phasing-in*.

Co do zasady, techniczny charakter upoważnienia, o którym mowa w art. 23 Aktu Przystąpienia, nie powinien wzbudzać wątpliwości. Niemniej analiza porównawcza uchylonego i nowo przyjętego rozporządzenia Rady w dziedzinie płatności bezpośrednich skłoniła stronę polską do sformułowania wniosku, iż zakres instrumentarium obu aktów prawnych diametralnie się różni. Nowe rozporządzenie wprowadziło do systemu prawnego polityki rolnej Unii Europejskiej nową płatność specyficzną ukierunkowaną na wsparcie upraw roślin energetycznych (tj. przeznaczonych na produkcję biopaliw lub biomasy). W wyniku prac nad reformą ustanowiono także dodatkową płatność specyficzną w sektorze mleka oraz instrument wsparcia bezpośredniego dla producentów orzechów. Ustawodawca wspólnotowy automatycznie objął te instrumenty zakresem oddziaływania mechanizmu stopniowego wdrażania płatności i znowelizował odpowiednie postanowienia Aktu Przystąpienia.

Decyzja Rady nr 2004/281/WE, będąca emanacją tego zabiegu, została zaskarżona przez Rząd RP, który domagał się stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 5 spornego aktu prawnego, formułując trzy zarzuty dotyczące braku kompetencji Rady, naruszenia wspólnotowej zasady równości oraz – wynikającej z prawa międzynarodowego – zasady dobrej wiary. Postępowanie wzbudziło szerokie zainteresowanie wśród pozostałych państw członkowskich i instytucji unijnych. Po stronie Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiły w charakterze interwenienta również Litwa, Łotwa i Węgry, natomiast po stronie Rady do postępowania dopuszczona została Komisja Europejska.

### 3. Opinia Rzecznika Generalnego

Rzecznik Generalny – M. Poiares Maduro – w swej opinii podzielił argumentację Rady i Komisji Europejskiej dotyczącą stosowania mechanizmu stopniowego wdrażania płatności bezpośrednich do wszystkich płatności bezpośrednich, a więc bez względu na termin ich wprowadzenia do ustawodawstwa Wspólnoty, a także przyjętą konstrukcję prawną tego instrumentu. Warto przy tym zauważyć, że odnosząc się do

---

[4] Decyzja Rady z 22 marca 2004 r. zmieniająca akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę działań Unii Europejskiej w następstwie reformy Wspólnej Polityki Rolnej; Dz. Urz. WE L 93 z 30 marca 2004 r., s. 1-17.

definicji instytucji płatności bezpośredniej (określonej w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999[5]), Rzecznik Generalny posłużył się terminem „definicji ogólnej" płatności bezpośredniej.

Zgodnie z art. 1 nieobowiązującego już rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999, zakresem rozporządzenia objęte zostały „płatności przyznawane bezpośrednio rolnikom na podstawie systemów wsparcia w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, finansowane w całości lub częściowo przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), z wyjątkiem tych przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999". Nietrudno stwierdzić, że przepis ten bynajmniej nie definiuje szczegółowo instytucji prawnej płatności bezpośredniej, odsyłając jedynie w dodatkowym zdaniu do wykazu systemów wsparcia umieszczonego w załączniku do rozporządzenia.

Wydaje się zatem, że intencją Rzecznika Generalnego mogło być podjęcie próby nakłonienia Trybunału do szczegółowego rozwinięcia definicji instrumentu płatności bezpośredniej i wyprowadzenia z tych rozważań ewentualnych wniosków przemawiających za potrzebą stosowania mechanizmu *phasing-in* do wszystkich płatności. Droga do takiej konkluzji byłaby bowiem otwarta, gdyby w ramach postępowania Trybunał wyznaczył wspólne, rdzenne elementy dla wszystkich schematów wsparcia bezpośredniego i płatności specyficznych, co pozwoliłoby na wykazanie braku istotnych różnic pomiędzy listą płatności pierwotnie ujętą w załączniku II do Aktu Przystąpienia a nowo wprowadzonymi systemami wsparcia w sektorach mleka, orzechów i roślin energetycznych. W takim przypadku argumentacja strony skarżącej uległaby znacznemu osłabieniu, a doktryna zyskałaby cenne wskazówki linii orzeczniczej dla dogmatycznej analizy istoty i natury prawnej instrumentu płatności bezpośredniej.

Rzecznik Generalny ograniczył się jednak do celowościowej i językowej wykładni ogólnego przepisu rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999, na podstawie którego wyprowadził zasadę domniemanego, automatycznego stosowania mechanizmu *phasing-in* do wszystkich płatności bezpośrednich wdrażanych w nowych państwach członkowskich, posiłkując się przy tym argumentacją dotyczącą odmienności sytuacji rolnictwa w tych państwach.

## 4. Rozstrzygnięcie Trybunału

Trybunał zgodził się z sugestiami Rzecznika Generalnego w odniesieniu do oceny zasadności zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą. W przeciwieństwie jednak do Rzecznika, ETS nie podjął rozważań na temat dopuszczalności skargi, choć kwestia ta posiada istotne znaczenie dla dwóch innych postępowań z udziałem Rze-

---

[5] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1259/1999 z 17 maja 1999 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Dz. Urz. WE, L 160 z 26 czerwca 1999 r., s. 113-118.

czypospolitej Polskiej przed Sądem Pierwszej Instancji (dalej SPI)[6]. Przechodząc do rozstrzygnięcia sprawy od razu co do istoty, Trybunał uznał skargę za dopuszczalną. Należy zatem przypuszczać, że sprawy przed SPI, których bieg rozpatrywania został zawieszony, wrócą na wokandę sądów wspólnotowych i doczekają się wyroku po blisko czterech latach od złożenia skarg bezpośrednich przez nowe państwo członkowskie.

Odnosząc się do terminu „niezbędne dostosowanie", o którym mowa w Akcie Przystąpienia, ETS zauważył, iż pojęcie „dostosowanie" należy ograniczyć do środków, które nie będą wpływać na zakres stosowania przepisów prawa pierwotnego. Zdaniem Trybunału, środki te powinny stanowić wyłącznie mechanizm zapewniający spójność aktu prawa pierwotnego z nowymi przepisami rolnego *acquis*, przyjętymi po podpisaniu Aktu Przystąpienia, ale przed dniem akcesji. Co ciekawe, w opinii ETS, wymóg „niezbędności" należy praktycznie uznać za całkowicie spełniony w przypadku każdej zmiany przepisów wspólnotowych. Wynikałoby z tego, że bez względu na meritum dokonywanych w prawie wspólnotowym zmian (po zamknięciu ustaleń akcesyjnych) ich wdrożenie do porządków prawnych nowych państw członkowskich musiałoby bezwzględnie nastąpić na podstawie art. 23. Brzmienie tego przepisu wyraźnie jednak wskazuje na fakultatywny charakter odwołania się Rady do tego mechanizmu dostosowawczego, i to po spełnieniu przesłanek dotyczących niezbędności danego zabiegu legislacyjnego. W ten sposób Trybunał ustanowił domniemanie, że skorzystanie przez Radę z przysługującego jej upoważnienia jest każdorazowo słuszne i postrzegane w kategoriach technicznego dostosowania. Nie jest zatem jasne, jak należałoby traktować przypadek, w którym ustawodawca wspólnotowy nie korzysta z art. 23 Aktu Przystąpienia (do czego ma również prawo), w wyniku czego mogłoby dojść do poprawy sytuacji producentów rolnych w nowych państwach członkowskich i korzystnej zmiany wyników ustaleń akcesyjnych.

Analogicznie do metodologii analizy przepisów prawnych zastosowanej przez Rzecznika Generalnego, Trybunał uznał zasadę powszechności i abstrakcyjnego stosowania mechanizmu stopniowego wprowadzania płatności do wszystkich instrumentów wsparcia bezpośredniego. Inaczej mówiąc, obniżone wsparcie bezpośrednie powinno dotyczyć każdego rodzaju pomocy, jeśli mieści się ona w ogólnie zarysowanej definicji płatności bezpośredniej zawartej w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999. Ustosunkowując się wprost do argumentacji strony polskiej, ETS stwierdził, że zakres rozporządzenia określony jest (tutaj ponownie) „ogólną definicją płatności", a nie wykazem zawartym w załączniku do rozporządzenia.

---

[6] Chodzi o sprawy T-257/04 oraz T-258/04, które dotyczą problematyki nadmiernych zapasów niektórych produktów rolnych oraz w sektorze cukru. Postępowania te zostały zawieszone do czasu rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności skargi złożonej przed Trybunałem w sprawie C-273/04, ze względu na złożenie skarg bezpośrednich przed Sądem Pierwszej Instancji w tym samym dniu, w którym złożono skargę w sprawie C-273/04 (tj. 28 czerwca 2004 r.), a także – zdaniem Trybunału – zbliżone meritum spraw.

Kontynuując rozważania dotyczące zarzutu naruszenia przez Radę zasady równości, Trybunał podkreślił, że zarzucana przez Polskę dyskryminacja wywołana została już przez prawo pierwotne (pozostające poza zasięgiem kontroli sądów wspólnotowych), a nie przez zaskarżoną decyzję. W opinii ETS, decyzja Rady nie nadała mechanizmowi *phasing-in* zakresu szerszego od tego, który przewidziano w Akcie Przystąpienia w jego pierwotnym brzmieniu. Ponadto producenci rolni w Polsce znajdują się w sytuacji, która jest nieporównywalna z sytuacją istniejącą w starych państwach członkowskich, korzystających bez ograniczeń ze wsparcia, co – w przekonaniu ETS – uniemożliwia dokonanie skutecznego porównania (niezbędnego w celach analizy naruszenia traktatowej zasady równości).

Oddalając zarzut naruszenia zasady dobrej wiary, Trybunał orzekł, że decyzja Rady nr 2004/281/WE nie może zostać rozpatrywana w kategoriach podważenia kompromisu osiągniętego podczas negocjacji akcesyjnych w kategoriach prawa międzynarodowego, ponownie odwołując się do neutralności (co do zakresu) dokonanego przez Radę zabiegu dostosowania przepisów Aktu Przystąpienia. Tym samym skargę Rządu RP uznano za bezzasadną w całości, a stronę skarżącą obarczono kosztami postępowania.

## 5. Komentarz i uwagi końcowe

Wydanie wyroku przez Trybunał w sprawie dotyczącej okoliczności faktycznych związanych z akcesją nowego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej nastąpiło po 40 miesiącach od złożenia skargi przez stronę poszkodowaną. Tym samym uprawniony jest wniosek, że wartość tego rozstrzygnięcia dla warunków funkcjonowania polskich producentów rolnych w pierwszych latach prowadzenia działalności rolniczej w ramach rynku wewnętrznego jest marginalna. Jeśli dodatkowo uwzględnić nieustanne zmiany w systemie wsparcia bezpośredniego, które następowały w ramach reform sektorowych na przestrzeni lat 2004-2007, można również stwierdzić, że przewlekłość postępowania przed Trybunałem istotnie ograniczyła zakres toczącej się na forum Rady ds. Rolnictwa dyskusji na temat stosowania nowych płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich.

W celu dogłębnego zrozumienia *meritum* omówionego postępowania warto raz jeszcze powrócić do głównego przedmiotu sporu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Radą Unii Europejskiej. Punktem wyjścia i źródłem zaistniałego nieporozumienia był fakt ustanowienia przez ustawodawcę wspólnotowego w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej całkowicie nowych instrumentów wsparcia bezpośredniego, czego obie strony w momencie podpisania Aktu Przystąpienia nie mogły przewidzieć. Wyrazem tej niewiedzy był brak tych instrumentów w aktach wspólnotowego prawa wtórnego i odniesienia do tej kwestii w stanowisku negocjacyjnym Rządu RP oraz Wspólnoty. Elementem nakładającym się na powyższe okoliczności było wielostronne uzgodnienie w negocjacjach akcesyjnych mechanizmu stopniowego dochodzenia do pełnej kwoty płatności bezpośrednich aż do 2013 r.

Z chwilą ustanowienia nowych płatności w prawie wspólnotowym przed faktycznym rozszerzeniem Unii Europejskiej powstała wątpliwość, czy zasadę *phasing-in* można

traktować w kategoriach ogólnie obowiązującej normy prawa wspólnotowego, której obowiązywanie automatycznie rozszerza się na każdy instrument wsparcia bezpośredniego w nowych państwach członkowskich. Odnosząc się do oceny ETS w omawianej sprawie, można ubolewać, że sędziowie Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości nie przeprowadzili badań, które jednoznacznie pozwoliłyby stwierdzić, czy poprzez objęcie mechanizmem *phasing-in* nowych płatności nastąpiło rozszerzenie zakresu stosowania wyjątkowego podejścia do sposobu wydatkowania wspólnotowych środków publicznych na wsparcie producentów rolnych w nowych państwach członkowskich, które było przedmiotem uzgodnień akcesyjnych. O potrzebie dokonania takiej oceny świadczy chociażby zbyt ogólnikowa definicja płatności bezpośrednich, ujęta w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999, przeniesiona do art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003[7].

Wprowadzone w drodze reformy WPR dodatkowe płatności w sektorach mleka, orzechów i roślin energetycznych należą do katalogu tzw. płatności specyficznych, których w ramach systemu wsparcia bezpośredniego dotyczą osobne regulacje prawne, odrębne kryteria alokacji środków i kwalifikowalności beneficjentów. Trudno zatem przyjąć prostą zasadę ogólnego stosowania mechanizmu *phasing-in* do tego rodzaju instrumentów, ponieważ np. w przypadku roślin energetycznych nie są to płatności mające kompensacyjny charakter, w związku z czym kwestia przynależności do nowego państwa członkowskiego (zgodnie z logiką negocjacyjną Wspólnoty) jest tutaj całkowicie nieistotna.

Ponadto mechanizm *phasing-in* w istocie posiada jedynie wymiar finansowy. Instrument ten nie modyfikuje kryteriów wsparcia, zasadności jego udzielenia, czy też metod dystrybucji lub charakteru prawnego. Tym samym ustanowienie nowej płatności przed dniem akcesji i wygospodarowanie dodatkowych środków w budżetu UE na pokrycie zobowiązań dla producentów rolnych w oczywisty sposób nie mogło być przedmiotem ustaleń dwustronnych w procesie negocjacji, co sugeruje wyrok Trybunału, postulując automatyczne stosowanie w nowych państwach członkowskich obniżonej wartości nowej koncepcji ustawodawczej przejawiającej się w nowej płatności – jej funkcjach i celach.

Powracając do przykładu premii energetycznej, wystarczy zauważyć, że na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2012/2006[8] zezwolono na stosowanie premii do roślin

---

[7] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia: (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. WE L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69; *Polskie wydanie specjalne*, rozdział 3, tom 40, s. 269-337.

[8] Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2006 z 19 grudnia 2006 r. zmieniające i poprawiające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, określające wspólne zasady dla systemów wsparcia bez-

energetycznych w nowych państwach członkowskich w pełnej wysokości (bez mechanizmu *phasing-in*) od 1 stycznia 2007 r. Gdyby konsekwentnie kierować się logiką rozumowania Trybunału, taki zabieg legislacyjny powinien zostać uznany za sprzeczny z art. 143a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, a więc z „ogólną zasadą stosowania mechanizmu stopniowego wdrażania płatności w nowych państwach członkowskich". Jednakże inne przykłady reform sektorowych dowodzą, że utworzenie nowego „wariantu" płatności bezpośrednich niekoniecznie musi wiązać się z niepełną wysokością wsparcia dla producentów w nowych państwach członkowskich (świadczą o tym ustalenia np. reformy rynku cukru lub owoców i warzyw).

Oddalając argument strony polskiej dotyczący wadliwej argumentacji Rady Unii Europejskiej w sprawie deklaratywnego charakteru załącznika do rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999, Trybunał uznał, że fakt pominięcia w tym załączniku niektórych płatności nie oznacza braku zastosowania do tych płatności mechanizmu *phasing-in*. Podążając linią rozumowania ETS, można by wysnuć wniosek, iż funkcjonowanie jakiegokolwiek instrumentu wsparcia bezpośredniego – poza zakresem oddziaływania innych mechanizmów i zasad ustanowionych w rozporządzeniu Rady (WE) 1782/2003 – nie zwalniałoby beneficjentów tego wsparcia np. z instrumentu modulacji, wymogów *cross-compliance* czy reguł zbywalności uprawnień do płatności. Argumentacji tej nie potwierdza już sama treść rozporządzenia 1782/2003, w obrębie którego funkcjonują płatności wyłączone z niektórych ogólnych zasad wprowadzonych w reżimie wsparcia bezpośredniego.

Doceniając wysiłek stron zaprezentowany w ramach postępowania oraz podjętą przez Trybunał próbę określenia ogólnych norm regulujących funkcjonowanie rolnictwa nowych państw członkowskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, należy z całą mocą podkreślić, iż posługiwanie się w tym celu argumentacją odwołującą się jedynie do odmiennej sytuacji producentów w poszczególnych państwach członkowskich pozostawia niedosyt wynikający z braku pogłębionej analizy instytucji płatności bezpośrednich. Coraz bardziej rozbudowane funkcje tego instrumentu i oddzielenie wsparcia od produkcji sprawiają, że w dostępie do wspólnotowych środków publicznych producenci rolni z nowych państw członkowskich mają co najmniej te same podstawy do roszczeń, a ich rola w realizacji nowych wyzwań Wspólnoty (np. związanych z energią odnawialną) nie powinna być pomniejszana w drodze argumentacji czerpiącej rodowód z końca lat dziewięćdziesiątych, ale wręcz wzmacniana na bazie faktycznie wdrażanej, innowacyjnej systematyki wspólnotowego modelu płatności bezpośrednich.

SEBASTIAN BALCERAK

---

pośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 384 z 29 grudnia 2006 r., s. 8-12.

# Z ORZECZNICTWA SĄDÓW APELACYJNYCH

## Glosa do orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 22 listopada 2006 r., III AUa 1100/06[9]

**Domownik rolnika, który nie pracuje w gospodarstwie rolnym osobiście i stale – przebywając za granicą i przyjeżdżając do gospodarstwa rolnego w Polsce na kilkudniowe okresy, trzy razy w roku – może być przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wyłączony z ubezpieczenia społecznego rolników na skutek niespełnienia przesłanek, wskazanych w definicji domownika, określonych w art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.).**

Problematyka ubezpieczenia społecznego domowników jest niezwykle aktualna ze względu na coraz częstsze wyjazdy młodych ludzi za granicę. Akcesja Polski do Unii Europejskiej rozszerzyła znacznie rynek pracy, stwarzając możliwości łatwiejszego i legalnego poszukiwania zatrudnienia poza granicami kraju. Migracja młodzieży wiejskiej, pomagającej dotychczas rolnikom w prowadzeniu działalności, może niejednokrotnie nastręczać poważnych trudności w ustaleniu statusu domownika w myśl ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[10].

Przedstawiona powyżej teza wyroku sądu apelacyjnego, co do zasady, zasługuje na aprobatę. Wątpliwości mogą jednak powstać wówczas, gdy przez pryzmat rozstrzygnięcia sądu spojrzy się na stan faktyczny sprawy. Przy tej okazji bliższego wyjaśnienia wymagają niektóre elementy definicji domownika, określone w art. 6 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej[11]. Szczegółowe rozważania warto poprzedzić przytoczeniem stanu faktycznego.

W rozpatrywanej przez sąd sprawie Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddział w O., decyzją z 24 kwietnia 2006 r., odmówiła Jolancie C. objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników jako domownika jej syna, Łukasza L. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wskazała, że ustanie ubezpieczenia jest skutkiem niespełnienia przesłanek wskazanych w definicji domownika, a zwłaszcza faktu, że syn wnioskodawczyni przebywa za granicą i nie pracuje stale w gospodarstwie rolnym. W odwołaniu Jolanta C. argumentowała, iż działalność rolnicza, którą zajmuje

---

[9] OSAB 2006, nr 4, poz. 66.

[10] Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 z późn. zm. (powoływana dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa).

[11] Szerzej zob. D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria" t. VI, 2007, s. 255 i n.

się wraz z synem, polega na prowadzeniu gospodarstwa ekologicznego (hodowla koni zimnokrwistych) i nie ma w nim pracy stałej i codziennej. Wniosła zatem o objęcie syna ubezpieczeniem z tytułu posiadanego statusu domownika.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w O. w wyroku z 30 czerwca 2006 r. (sygn. akt IV U 127/06) stwierdził, że prowadzone gospodarstwo rolne nie ma charakteru produkcyjnego i nie jest uzależnione od stałej i codziennej pracy. Podkreślając jednocześnie, że okoliczność, iż syn wnioskodawczyni przez pewien czas przebywał za granicą, nie wyłączyła istnienia przesłanki stałej pracy w gospodarstwie rolnika, zmienił zaskarżoną decyzję i stwierdził, że zainteresowany podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników. Wyrok ten, zarzucając orzeczeniu naruszenie prawa materialnego, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zaskarżyła apelacją w całości.

Sąd apelacyjny uznał zasadność apelacji, stwierdzając, że sąd niższej instancji w sposób nieprecyzyjny dokonał ustaleń stanu faktycznego oraz nie przeprowadził właściwej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Na wstępie rozważań należy podkreślić, że stan faktyczny w omawianym orzeczeniu został przez sąd przytoczony w sposób bardzo ogólny, co utrudnia szczegółowe odniesienie się do wszystkich kwestii. Warto jednak w tym miejscu zebrać i uwypuklić elementy istotne dla oceny, czy syn wnioskodawczyni podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników. Pani Jolanta C. prowadzi działalność rolniczą – gospodarstwo ekologiczne, w którym hoduje konie zimnokrwiste, jej syn, Łukasz, jest studentem wyższej uczelni, a od października 2005 r. przebywa za granicą i w kilkakrotnie przyjeżdżał do kraju. W Polsce ma zarejestrowaną pozarolniczą działalność gospodarczą, a za granicą – zgodnie z zeznaniami matki – przebywa czasowo, gdzie uczy się języka i zarabia, wykorzystując urlop dziekański.

Najwięcej trudności w rozpatrywanej sprawie rodzi uznanie syna wnioskodawczyni za domownika na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej. Istotna jest również kwestia zakresu zastosowania przepisów wspólnotowych, dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, tj. rozporządzeń Rady (EWG) nr 1408/71[12] i nr 574/72[13] dla osób podejmujących zatrudnienie w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, z uwagi na fakt zamieszkiwania syna wnioskodawczyni poza granicami naszego kraju i podjęcia tam pracy zarobkowej. Nie można również pominąć kwestii podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w sytuacji podjęcia w Polsce pozarolniczej działalności gospodarczej.

---

[12] Rozporządzenie Rady EWG z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie z późn. zm., Dz. Urz. 1971 L 149.

[13] Rozporządzenie Rady EWG z 21 marca 1972 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, Dz. Urz. 1972 L 074.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku jednoznacznie stwierdził, że Łukasz L. nie spełnia kryteriów uznania go za domownika, ponieważ od października 2005 r. nie zamieszkuje i nie pracuje na terenie gospodarstwa rolnego matki, gdyż przebywa za granicą, gdzie – zgodnie z jej twierdzeniem – jest zatrudniony. Zainteresowany był w Polsce od okresie od października 2005 r. do czerwca 2006 r. trzy razy, co może wykluczać jego stałą pracę w gospodarstwie rolnym matki. Z tą argumentacją sądu należy się zgodzić. Art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu rolników mówi bowiem o pozostawaniu takiej osoby w gospodarstwie domowym rolnika lub jego zamieszkiwaniu na jego terenie albo w bliskim sąsiedztwie. Warto jednak zauważyć, że ustawodawca użył tutaj łącznika „lub", co powoduje, że do wypełnienia przesłanki wystarczy, by domownik spełniał jeden z przewidzianych warunków. Niezamieszkiwanie w gospodarstwie czy w jego sąsiedztwie nie przesądza jeszcze o niemożliwości uznania osoby bliskiej rolnikowi za domownika. Nasuwa się pytanie, czy dopuszczalne jest przyjęcie, że syn wnioskodawczyni pozostawał w gospodarstwie domowym matki. Skoro jednak przebywał on za granicą, odpowiedź powinna być negatywna.

Gdy chodzi o kolejną przesłankę – stałą pracę w gospodarstwie i niezwiązanie z rolnikiem stosunkiem pracy, należy zaznaczyć, że pojęcie to należy rozumieć szerzej, biorąc pod uwagę psychiczne nastawienie człowieka, fakt nieposzukiwania stałego zatrudnienia[14], a zwłaszcza specyfikę prowadzonej działalności rolniczej. Określenia tego nie można interpretować wyłącznie w znaczeniu: „zawsze, ciągle i przez cały czas"[15]. Z drugiej jednak strony, dorywczą pomoc przez kilka dni w roku przy hodowli koni, trudno uznać za stałą pracę w gospodarstwie rolnym. A zatem ustalenie, czy osoba bliska rolnikowi posiada status domownika w rozumieniu ustawy, powinno być dokonywane indywidualnie, przy uwzględnieniu charakteru działalności rolniczej, a nie tylko na podstawie oświadczenia rolnika składanego do KRUS[16].

W dalszej części uzasadnienia Sąd Apelacyjny, przytaczając treść orzeczenia Sądu Najwyższego z 29 września 2005 r., który orzekł, że „prowadzenie działalności rolniczej oznacza prowadzenie na własny rachunek, przez posiadacza gospodarstwa rolnego, działalności zawodowej związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem"[17], uznał, iż ma ono analogiczne zastosowanie do rozpatrywanej sprawy i sytuacji „domownika", którego status obwarowany jest przez ustawę surowszymi kryteriami w porównaniu pojęciem „rolnika". Sąd pod-

---

[14] Zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 28 czerwca 1994 r., III AUr 206/94, OSAiSN 1994, nr 7-8, poz. 62.

[15] Wyrażenie „stale" oznacza „niezmiennie, jednakowo, nieustannie, zawsze, ciągle, przez cały czas", zaś „pracuje" – oznacza, że „spełnia jakieś czynności dla swojej lub czyjejś korzyści", w tym wypadku bez stosunku pracy, w sensie umowy o pracę, za: *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, s.v.

[16] D. Puślecki, op. cit., s. 256.

[17] Wyrok Sądu Najwyższego z 29 września 2005 r., I UK 16/05, OSNAPiUS 2006, nr 17-18, poz. 278.

kreślił, że ustawodawca zaakcentował konieczność stałej pracy domownika w gospodarstwie rolnym i jego zamieszkiwanie na terenie gospodarstwa rolnego. Wskazał również, że rolnik powinien wykonywać pracę w gospodarstwie rolnym osobiście i stale oraz że określenie to odnosi się także do domownika.

Należy zaznaczyć, że nie wydaje się słuszne postawienie przez sąd jak gdyby znaku równości pomiędzy stałą i osobistą pracą rolnika oraz domownika. Trzeba bowiem pamiętać, że rolnik prowadzi działalność rolniczą i od niego należy podejmowanie istotnych decyzji w sprawie gospodarstwa, domownik natomiast jest tylko osobą pomagającą w wykonywaniu czynności rolniczych. Pojęcie stałej pracy rolnika nie będzie zatem tożsame z pracą domownika w gospodarstwie rolnym.

Warto także rozważyć, czy syn wnioskodawczyni nie powinien być wyłączony z KRUS w związku z zarejestrowaniem w Polsce pozarolniczej działalności gospodarczej. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że domownik może na podstawie art. 5a ustawy ubezpieczeniowej podjąć (pod pewnymi warunkami) pozarolniczą działalność gospodarczą i nie tracić ubezpieczenia w KRUS. W omawianej sprawie brak jakichkolwiek ustaleń w tej materii nie pozwala jednoznacznie wykazać, że jest to najważniejsza przesłanka, która przesądza o wyłączeniu z ubezpieczenia rolników i sprawia, że wszystkie inne elementy (w tym dotyczące statusu domownika) przestają być istotne w rozpatrywanym stanie faktycznym.

Sąd apelacyjny słusznie zauważył, że wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej uległa zmianie sytuacja prawna w zakresie zabezpieczenia społecznego tzw. pracowników migrujących. Ma do nich zastosowanie nie tylko polskie ustawodawstwo ubezpieczeniowe, ale także wspomniane przepisy wspólnotowe. Zauważony przez sąd brak szczegółowych ustaleń stanu faktycznego nie pozwala jednak na określenie zakresu zastosowania tych przepisów. Niemniej kwestia ta jest niezwykle istotna dla stwierdzenia, czy zainteresowany podlega nadal polskiemu ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego, czy też *de facto* obowiązek ubezpieczenia istnieje po stronie pracodawcy innego państwa członkowskiego.

Należy zaznaczyć, że powyższe akty, poza przewidzianymi wyjątkami[18], wprowadzają generalną zasadę *lex loci labori* – podlegania ubezpieczeniu społecznemu tylko jednego państwa członkowskiego, tam gdzie wykonywana jest praca lub działalność na własny rachunek, bez względu na miejsce zamieszkania. Rozporządzenie 1408/71 wraz z decyzją 181 Komisji Administracyjnej z 13 grudnia 2000 r.[19] swym zakresem obejmuje pracowników, osoby pracujące na własny rachunek, w tym także podmioty podlegające ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, a więc: rolnika, jego małżonka i domownika.

---

[18] Zob. art. 13 i n. rozporządzenia nr 1408/71.

[19] Decyzja 181 Komisji Administracyjnej z 13 grudnia 2000 r. dotycząca interpretacji art. 14 ust. 1, art. 14a. ust. 1 oraz art. 14b ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie ustawodawstwa, które ma zastosowanie do pracowników najemnych oraz osób pracujących na własny rachunek tymczasowo pracujących poza państwem właściwym, Dz. Urz. WE L 329 z 14 grudnia 2001.

Warto podkreślić, że wspomniane rozporządzenie w art. 14a ust 1 przewiduje (także w odniesieniu do domownika) możliwość podlegania polskiemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu podjętej pracy za granicą, jeżeli okres jej wykonywania nie przekracza dwunastu miesięcy. Ważne jest także, by miała ona charakter podobny do działalności prowadzonej dotychczas w Polsce. Skoro jednak w prawie polskim w chwili podjęcia zatrudnienia powstaje obowiązek podlegania powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu, składki powinny być odprowadzane przez pracodawcę zagranicznego do ZUS. Ubezpieczony zobowiązany jest do powiadomienia Kasy o chęci podjęcia pracy za granicą, a w przypadku spełnienia przesłanek określonych w rozporządzeniu, na okres zatrudnienia, KRUS wyłączy go z ubezpieczenia społecznego rolników. Zainteresowany winien wówczas otrzymać z ZUS formularz E 101. Warto podkreślić, że domownik po ustaniu zatrudnienia, składając stosowne oświadczenie, może powrócić do ubezpieczenia w Kasie. Natomiast w sytuacji gdy w innym państwie członkowskim podjęta zostanie działalność produkcyjna na własny rachunek (rolnicza lub gospodarcza), wystąpi zbieg podstaw do ubezpieczenia społecznego. O podleganiu zainteresowanego ubezpieczeniu decydować będzie wówczas prawo miejsca zamieszkania, jeśli przynajmniej część tej działalności wykonywana jest w drugim państwie. Jeżeli jednak zainteresowany nie prowadzi działalności na terytorium państwa członkowskiego, które zamieszkuje, podlega ustawodawstwu tego państwa, na którego terytorium prowadzi swoją podstawową działalność[20].

Warto podkreślić, że w rozpatrywanej sprawie syn wnioskodawczyni przebywał do czasu wydania decyzji przez KRUS siedem miesięcy za granicą. Ze względu jednak na brak danych co do charakteru wykonywanej tam pracy, a jeżeli była to praca najemna, także okresu, na jaki została zawarta umowa, trudno przesądzać, czy zainteresowany podlegał obcemu czy polskiemu ustawodawstwu z zakresu ubezpieczenia społecznego. Należy przypomnieć, że tylko praca najemna niesezonowa wykonywana poza granicami naszego kraju zawsze powoduje wyłączenie z polskiego ubezpieczenia społecznego[21]. W sytuacji kiedy domownik przerywa dotychczasową działalność w celu podjęcia pracy tymczasowej na okres do 12 miesięcy[22], może pod pewnymi warunkami nadal podlegać ustawodawstwu polskiemu w zakresie ubezpieczenia społecznego.

DAMIAN PUŚLECKI

---

[20] Art. 14 a ust. 2 rozporządzenia 1498/71.
[21] Zob. art. 13 ust. 2 pkt a) i b) oraz art. 14 c rozporządzenia nr 1408/71.
[22] Art. 14 a ust. 1 pkt a) i b) rozporządzenia nr 1408/71.

# IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

## Sprawozdanie z XXIV Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego,

## Caserata (Neapol) 26-29 września 2007 r.

W dniach 26-29 września 2007 r. odbył się XXIV Europejski Kongres Comité Européen de Droit Rural (CEDR), połączony z kolokwium naukowym dla wymiany poglądów i doświadczeń teoretyków i praktyków prawa rolnego. Miał on jubileuszowy charakter – upamiętniał 50 rocznicę utworzenia CEDR. oraz przyjęcia Traktatu rzymskiego. Organizatorami Kongresu byli Europejskie Stowarzyszenie Prawa Rolnego, Włoskie Stowarzyszenie Prawa Rolnego oraz Wydział Nauk Politycznych II Uniwersytetu w Neapolu.

Otwarcia Kongresu dokonali Rektor II Uniwersytetu w Neapolu, prof. dr Francesco Rossi, oraz Dziekan Wydziału Nauk Politycznych tego Uniwersytetu, prof. dr Gian Maria Piccinelli. Przemówienia inauguracyjne wygłosili: prof. dr Alfredo Massart – przewodniczący Włoskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego i jednocześnie wiceprzewodniczący CEDR oraz prof. dr Erkki Hollo – przewiodniczący CEDR. W części inauguracyjnej głos zabrali również: dr Marc Heyerick – sekretarz generalny CEDR, prof. dr Joseph Hudault – honorowy przewodniczący CEDR i członek Francuskiej Akademii Rolniczej, oraz prof. dr Luigi Costato – honorowy przewodniczący CEDR We wszystkich wystąpieniach została poruszona działalność tej organizacji w zakresie prawa rolnego, a także współpraca z organami Unii Europejskiej, przede wszystkim z Komisją Europejską.

Uczestnikami Kongresu byli przedstawiciele nauki prawa rolnego, praktyki, a także członkowie krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń prawa rolnego i żywnościowego. Polskę reprezentowali: prof. dr hab. Aleksander Lichorowicz (UJ) – wiceprzewodniczący CEDR, prof. dr hab. Elżbieta Kremer (UJ), prof. dr hab. Alina Jurcewicz (PAN), prof. dr hab. Elżbieta Tomkiewicz (PAN), mgr Marek Juchnicki (PAN), prof. dr hab. Teresa Kurowska (UŚ), dr Dorota Łobos-Kotowska (UŚ) i dr Marek Stańko (UŚ).

Program naukowy realizowany był w trzech komisjach. Prace pierwszej komisji obejmowały zagadnienia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), nowych zasad WTO i zrównoważonego rozwoju. Podstawowy problem dyskusyjny sprowadzał się do znalezienia kompromisu pomiędzy założeniami WPR, nowymi zasadami WTO a jednocześnie koniecznością zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Nie ulega wątpliwości, że kierunki ewolucji WPR muszą uwzględniać w szerszym niż dotychczas zakresie wymagania Światowej Organizacji Handlu. Wynika to chociażby z faktu, że poszczególne państwa Unii Europejskiej, poza wymogami wynikającymi z przynależności do jednolitego rynku, są również stronami umów bilateralnych i multilateralnych z państwami trzecimi, regulującymi odmiennie obrót produktami rolnymi.

Na szczegółowe uwarunkowania kształtujące sytuację Polski w ramach struktur europejskich, gdy chodzi o obrót produktami rolnymi, wskazała w raporcie narodowym prof. dr hab. A. Jurcewicz. W raporcie zostały wskazane trzy grupy tych uwarunkowań: a) wprowadzenie wolnego rynku produktów rolnych pomiędzy Polską a Unią Europejską, z uwzględnieniem wymogów ochrony zdrowia ludzi i zwierząt; b) wprowadzenie na polski obszar prawny unijnego systemu interwencji, obejmującego między innymi ceny interwencyjne; c) stworzenie szerokich ram instytucjonalnych umożliwiających wprowadzenie WPR do polskiego systemu prawnego. Podjęte w okresie przedakcesyjnym działania są kontynuowane po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

Główny wniosek raportu krajowego jest zbieżny z projektem raportu końcowego – wymóg implementacji zasad WTO jest jedną z głównych przyczyn konieczności reorientacji zasad WPR.

Druga Komisja zajmowała się zagadnieniami jurysdykcji sądowej i alternatywnymi sposobami rozwiązywania sporów w sprawach rolnych: arbitrażu przed arbitrem-prawnikiem lub specjalnym arbitrem, wysłuchania przed specjalnym trybunałem, rozstrzygnięcia (decyzji) specjalnie wyznaczonego eksperta oraz mediacji. To zagadnienie stanowiło już przedmiot obrad CEDR w 1985 r. Interesujące było więc ukazanie tendencji rozwojowych w tym zakresie.

W polskim raporcie krajowym prof. dr hab. E. Kremer stwierdziła, że polski ustawodawca nie wprowadził szczególnych rozwiązań dotyczących rozstrzygania sporów w sektorze rolnym. W tym zakresie stosuje się rozwiązania ogólne (uniwersalne). Rozstrzyganiu sporów, także w sprawach rolnych służy sądownictwo arbitrażowe i mediacja w sprawach cywilnych (uregulowane w Kodeksie postępowania cywilnego w brzmieniu nadanym ustawą z 28 lipca 2005 r.) oraz mediacja w sprawach administracyjnych, stanowiąca szczególny tryb postępowania sądowo-administracyjnego, (uregulowana ustawą z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Te uniwersalne rozwiązania, zdaniem Autorki, są dostosowane do standardów międzynarodowych.

Interesująca dyskusja dotyczyła projektu dyrektywy opracowanego przez Komisję Europejską i opublikowanego 22 października 2004 {SEC(2004) 13 I 4} dotyczącego niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych. Podzielone były zdania dyskutantów co do możliwości wykorzystania w sprawach rolnych usta-

nowionych w tej dyrektywie instrumentów. Wśród krajów europejskich najbardziej rozbudowanym instrumentarium w kwestii rozstrzygania sporów w sprawach rolnych dysponuje prawodawstwo niemieckie. Interesujące były również przedstawione w raportach krajowych doświadczenia państw spoza Unii Europejskiej. Przedstawiciel Stanów Zjednoczonych podkreślił, że w USA pojawiła się tendencja faworyzowania procedury mediacyjnej przed arbitrażową.

Ciekawym wątkiem dyskusji była również kwestia dopuszczalności odwołania od orzeczenia sądu arbitrażowego. W niektórych ustawodawstwach wynika to wprost z obowiązujących regulacji, w niektórych zaś uzależnione jest od zapisu w umowie o właściwości sądu arbitrażowego. Rozpatrywana była również kwestia, czy uniemożliwienie odwołania od orzeczenia sądu arbitrażowego może stanowić naruszenie prawa do sądu.

W konkluzji dyskutanci byli zgodni, że wszystkie procedury w sprawach rolnych, a w szczególności procedury mediacyjne, winny ulec usprawnieniu. Otwarte pozostało pytanie, czy proponowana w tym zakresie dyrektywa unijna umożliwi osiągnięcie tego celu.

Przedmiotem prac trzeciej Komisji była problematyka jednolitych płatności obszarowych. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z lat 2003-2004 zmieniła w sposób zasadniczy system płatności do gruntów rolnych. Ponad roczny okres obowiązywania przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 pozwolił uczestnikom dyskusji na sformułowanie pierwszych wniosków. W raportach krajowych zaprezentowane zostały, oprócz ogólnych zagadnień, poszczególne systemy wsparcia wybrane przez konkretne państwa, rozwiązania instytucjonalne dotyczące akredytacji agencji płatniczej, zasady przyznawania płatności oraz funkcjonowanie organów administracji publicznej i sądów w tym obszarze. Szczególną uwagę poświęcono sprawom spornym, a obiektem bliższego zainteresowania stał się przedmiot spraw rozstrzyganych przez sądy.

W polskim raporcie, przygotowanym przez prof. dr hab. T. Kurowską i dr D. Łobos-Kotowską, stwierdzono, że wsparcie w postaci płatności bezpośrednich może okazać się niewystarczające, nie prowadzi bowiem do rozwoju określonego typu gospodarstwa rolnego, którego funkcję produkcyjną ustawodawca krajowy zamierza wspierać. Wobec faktu, że płatności bezpośrednie stanowiły w latach 2000-2006 około 70% wydatków na WPR, została sformułowana teza, że model rolnictwa został stworzony w oparciu o system dopłat. Należy zatem polskim rolnikom, którzy wciąż jeszcze korzystają z niższych dopłat, zapewnić innego rodzaje preferencje, które umożliwią im konkurowanie z rolnikami z krajów „piętnastki".

Uwagi podsumowujące koncentrowały się, poza przedstawionymi wyżej wątkami, na roli sądów i organów administracji w rozstrzyganiu sporów w sprawie przyznawania płatności. Zauważona została tendencja ustawodawcy unijnego do zmniejszania środków przeznaczonych na finansowanie WPR. Instrumenty modulacji i *cross-compliance* służą bowiem ograniczeniu środków w ramach I filaru WPR, a w konsekwencji stanowią próbę kreowania wolnego rynku rolnego, co dość zgodnie określono jako para-

doksalne. Uczestnicy dyskusji zwrócili również uwagę na rolę II filaru WPR – rozwój obszarów wiejskich. Jej zwiększenie wymaga przesunięcia środków unijnych na finansowanie instrumentów strukturalnych w celu renacjonalizacji WPR.

Projekty raportów końcowych wszystkich trzech komisji zostały przedstawione przez ich przewodniczących na wspólnym posiedzeniu naukowym. Na zakończenie obrad ustalono, że kolejny Kongres Prawa Rolnego odbędzie się w 2009 r. Organizacja tego Kongresu powierzona została Brytyjskiemu Stowarzyszeniu Prawa Rolnego.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO

## Prof. dr hab. Barbara Kozłowska (1947-2006)

Minęło już ponad półtora roku od chwili, kiedy odeszła od nas, 18 kwietnia 2006 r., Basia Kozłowska, osoba bardzo nam bliska, ciepła i życzliwa. Zapisała się w naszej pamięci przede wszystkim jako serdeczna Przyjaciółka, z którą łączyły nas nie tylko relacje zawodowe, ale także ścisłe więzi osobiste, oparte na wzajemnej sympatii i chęci niesienia pomocy w różnych sytuacjach życiowych. Nie można pominąć też w sylwetce Basi jej pełnej poświęcenia roli Matki, zaangażowanej w wychowanie synów i umacnianie więzi rodzinnych.

Jednakże z racji wieloletniej współpracy w Instytucie Nauk Prawnych PAN, naszą uwagę winnyśmy skierować przede wszystkim na osiągnięcia zawodowe Basi –Profesor prawa rolnego – na polu naukowym, dydaktycznym, eksperckim i innych. Profesor Barbara Kozłowska związana była z INP PAN nieprzerwanie od 1972 r., początkowo jako doktorantka, a później jako członek i pracownik Zespołu Polskiego i Europejskiego Prawa Rolnego. Po ukończeniu w 1969 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i trzyletnim okresie pracy w spółdzielczości mieszkaniowej, w 1972 r. podjęła studia doktoranckie w INP PAN z zakresu prawa rolnego, w ramach których obroniła z najwyższą oceną pracę doktorską. W 1999 r. otrzymała stopień naukowy doktora habilitowanego w dziedzinie nauk prawnych. Ponadto, na długo przed habilitacją, Profesor Barbara Kozłowska odbyła aplikację sądową, zakończoną w 1982 r. złożeniem egzaminu sędziowskiego.

W bogatym pod względem ilościowym i znaczącym merytorycznie dorobku naukowym Profesor Barbary Kozłowskiej znajduje się ponad 70 publikacji naukowych, w tym 5 publikacji książkowych, poświęconych zróżnicowanej problematyce prawnorolnej. Począwszy od lat dziewięćdziesiatych zasadniczy nurt zainteresowań badawczych Profesor Barbary Kozłowskiej skoncentrowany był wokół wielowątkowej i pionierskiej w polskiej doktrynie prawa rolnego problematyki związanej z dostosowaniem polskiego prawa rolnego do wymogów prawa wspólnotowego, a w jej ramach – wokół roli organizacji rolniczych w kształtowaniu i wdrażaniu Wspólnej

Polityki Rolnej. Problematyce tych syndykalnych organizacji Profesor Barbara Kozłowska poświęciła najwięcej prac naukowych, stając się niekwestionowaną specjalistką w tym zakresie (m.in. opracowania monograficzne: *Pozycja prawna organizacji syndykalnych w europejskiej integracji rolnictwa*, Auxilium 1998; *Rolnicze organizacje zawodowe na obszarze Unii Europejskiej*, FAPA 1995). W ramach tego nurtu mieściła się także tematyka ustroju prawnego rolniczych zrzeszeń branżowych. Niezależnie od tej płaszczyzny badawczej, Profesor Barbara Kozłowska prowadziła zakrojone na szeroką skalę prace naukowe poświęcone roli samorządu wiejskiego w przeobrażeniach polskiego rolnictwa w kontekście konstytucyjnej gwarancji jego trwałości (m.in. pozycja prawna kółek rolniczych, rola samorządu mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego). Prezentując wysoki poziom merytoryczny, prace Profesor Barbary Kozłowskiej wnoszą istotny wkład w rozwój doktryny prawa rolnego, częstokroć o charakterze nowatorskim.

Pewną część dorobku naukowego stanowią wspólne publikacje Zespołu – m.in. monografie: *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa* (Scholar, Warszawa 1995); *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, (LexisNexis, Warszawa 2007). Podczas wielu wspólnych prac, które – jak przystało na specjalistkę z prawa rolnego, przygotowywane były również w warunkach plenerowych, szczególnie uwidaczniały się miłe cechy charakteru Basi – życzliwość, otwartość na współpracę oraz duże poczucie humoru.

Naukowy dorobek Profesor Barbary Kozłowskiej znakomicie dopełniają liczne ekspertyzy i opinie naukowe, zarówno dla najwyższych organów państwowych (m.in. Sejmu RP, Prezydenta RP i Rady Ministrów), jak również organów samorządowych i związkowych. W charakterze eksperta w dziedzinie europejskiego prawa rolnego, jeszcze w okresie przedakcesyjnym, Profesor Barbara Kozłowska prowadziła na szeroką skalę działalność szkoleniowo-edukacyjną w celu upowszechniania wiedzy na temat prawnych aspektów integracji Polski z UE i dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do prawa wspólnotowego.

Kolejnym przejawem aktywności zawodowej Prof. Barbary Kozłowskiej był udział w wielu prestiżowych badaniach naukowych o szczególnie przydatnych dla praktyki stosowania prawa w legislacji prawnorolnej. Badania te prowadziła nie tylko w oparciu o szeroki i ugruntowany zasób teoretycznej wiedzy prawniczej, ale także z wykorzystaniem metod prawno-empirycznych, uwzględniających praktykę stosowania prawa.

Była także aktywną uczestniczką wielu krajowych i międzynarodowych konferencji i sympozjów naukowych (m.in. w Madrycie, Paryżu, Brukseli, Oxfordzie, Strasburgu, Frankfurcie, a także w Jabłonnej, Białowieży, Warszawie, Rajgrodzie, Rydzynie, Katowicach czy Jastrzębiej Górze).

Szczególne miejsce w życiu Profesor Barbary Kozłowskiej zajmowała praca dydaktyczna prowadzona m.in. na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Wyższej Szkole Ekonomicznej w Warszawie oraz w ramach studium doktoranckiego w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Była cenionym i lubianym przez

studentów wykładowcą prawa rolnego i cywilnego oraz integracji europejskiej, nie tylko ze względu na ogromy zasób wiedzy teoretycznej, ale także życzliwy stosunek do studentów.

Była także członkiem krajowych i zagranicznych towarzystw naukowych, w tym m.in. Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego z siedzibą w Paryżu, Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, Polskiego Stowarzyszenia Badań Wspólnoty Europejskiej, a także Fundacji Promocji Prawa Europejskiego, gdzie pełniła funkcję zastępcy przewodniczącego Rady Fundacji.

Pomimo upływu czasu, wciąż jeszcze bardzo nam trudno pogodzić się z myślą, że wśród nas nie ma już Basi i że już nigdy nie pojawi się ze swym ciepłym i miłym uśmiechem w Instytucie, na posiedzeniach naukowych i spotkaniach czysto towarzyskich. I chociaż mówi się, że podobno nie ma osób niezastąpionych, to Basia pozostanie dla nas postacią, której nikt nie jest w stanie zastąpić. Na zawsze pozostanie w naszej pamięci.

ALINA JURCEWICZ, ELŻBIETA TOMKIEWICZ