

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet naukowy

Francesco Adornato, Paweł Czechowski, Daniel Gadbin,
Alberto Germanò, Giuseppe Giuffrida, Alina Jurcewicz,
Małgorzata Korzycka-Iwanow, Elżbieta Kremer, Teresa Kurowska,
Aleksander Lichorowicz, José Martínez, Aleksander Oleszko,
Stanisław Prutis, Krystyna Stefańska,
Elżbieta Tomkiewicz, Zygmunt Truskiewicz, Błażej Wierzbowski,
Andrzej Zieliński

Recenzenci

Roman Budzinowski, Aleksander Lichorowicz, Andrzej Zieliński

Redaktor Naczelny

ROMAN BUDZINOWSKI

Adres Redakcji

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

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (7)

2010



POZNAŃ 2010

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2010

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

Przekład streszczeń na język angielski
Anna Binczarowska

Przekład streszczeń na język włoski
Anna Kapała

Opracowanie redakcyjne
Ireneusz Jankowski

Korekta
Anna Baziór

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redaktor techniczny
Elżbieta Rygielska

ISBN 978-83-232-2242-2

ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ, TEL. 61 829 46 46, FAX. 61 829 46 47

<http://press.amu.edu.pl> e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 18,5 Ark. druk. 16,375

Druk i oprawa: ZAKŁAD GRAFICZNY UAM, UL. WIENIAWSKIEGO 1

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

ROMAN BUDZINOWSKI (UAM, Poznań)	
<i>Jeszcze o przyszłości prawa rolnego</i>	11
DANIEL GADBIN (Uniwersytet Rennes I, Francja)	
<i>Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne</i>	25
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August Universität, Göttingen, Niemcy)	
<i>Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej</i>	47

Studia i materiały z badań

ALEKSANDER LICHOROWICZ (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)	
<i>Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)</i>	63
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań)	
<i>Nowy model społecznego ubezpieczenia wypadkowego rolników</i>	79
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy, Wrocław)	
<i>Regulacja prawna agroturystyki – uwagi de lege ferenda</i>	101
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (UAM, Poznań)	
<i>Prawna regulacja rolnictwa ekologicznego – próba oceny</i>	121
FERDINANDO ALBISINNI (Uniwersytet Tuscia, Viterbo, Włochy)	
<i>Transgraniczna ochrona produktów żywnościowych</i>	141
PAWEŁ BLAJER (Uniwersytet Jagielloński, Kraków)	
<i>Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne)</i>	161
ANNA STANIEWSKA (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa)	
<i>Pojęcie kontroli w prawie dotyczącym pomocy Unii Europejskiej dla rolnictwa</i>	179

Prawo rolne za granicą

- KAMILA BŁAŻEJEWSKA (UAM, Poznań)
*Produkcja energii termicznej z biomasy we Francji – wybrane aspekty
 prawne* 193

Prawo rolne w praktyce

- HELENA SZEWCZYK (Uniwersytet Śląski, Katowice)
Prawne pojęcie rolniczej choroby zawodowej 211

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

- Bożena Tańska-Hus, *Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków*,
 Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław
 2009 (rec. ANDRZEJ ZIELIŃSKI) 227
- Agriculture and the Polluter Pays Principle*, red. Margaret Rosso Gross-
 man, British Institute of International Law, London 2009 (rec. URSZULA
 MOSKWA) 230

Przeгляд czasopism zagranicznych

- „Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI) 232
- „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” (opr. KATA-
 RZYNA LEŚKIEWICZ) 237
- „Revue de Droit Rural” (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA) 239
- „Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ) 243

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA**Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości**

- Wyrok ETS z 16 lipca 2009 r. w sprawie C-168/08, *Komisja Wspólnot
 Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* (opr. AGNIESZKA
 SZYMECKA-WESOŁOWSKA) 247

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

- Polsko-włoska konferencja »Przyszłość prawa rolnego« (*Futuro di diritto
 agrario*), Poznań-Obrzycko 22-25 września 2010 r. (ROMAN BUDZI-
 NOWSKI) 259

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Some more remarks on the future of agricultural law</i>	11
DANIEL GADBIN (University of Rennes I, France) <i>The effect of food law on agricultural law</i>	25
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August University Göttingen, Germany) <i>The concept of “rural area” as a response to multifunctionality of future agricultural activity</i>	47

Research and studies

ALEKSANDER LICHOROWICZ (Jagiellonian University, Kraków, Poland) <i>The necessity to provide legal regulations for farmland lease in Poland (based on experiences of other EU countries)</i>	63
DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland) <i>The new model of social insurance accident protection for farmers</i>	79
ANNA KAPAŁA (University of Life Sciences in Wrocław, Poland) <i>Legal regulation of agritourism – de lege ferenda remarks</i>	101
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>Legal regulation of organic agriculture – an attempt at an evalua- tion</i>	121
FERDINANDO ALBISINNI (University of Tuscia, Viterbo, Italy) <i>Agri-food products and trans-border protection</i>	141
PAWEŁ BLAJER (Jagiellonian University, Kraków, Poland) <i>A generational change in farms in Poland in view of the rural develop- ment policy (legal aspects)</i>	161
ANNA STANIEWSKA (Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland) <i>The concept of control in law concerning support of the European Union for agriculture</i>	179

Agricultural law abroad

KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)

Production of thermal energy from biomass in France – selected legal aspects 193**Agricultural law in practice**

HELENA SZEWCZYK (Silesian University, Katowice, Poland)

The legal concept of occupational disease in agriculture 211**II. LITERATURE REVIEW** 227**III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS** 247**IV. REPORTS AND NOTICES** 259

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: aspetti generali

ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>Ancora sul futuro del diritto agrario</i>	11
DANIEL GADBIN (Università di Rennes I, Francia) <i>L'influenza del diritto alimentare sul diritto agrario</i>	25
JOSÉ MARTÍNEZ (Università di Goettingen, Germania) <i>La nozione di „territorio rurale” quale risposta alla multifunzionalità della futura attività agricola</i>	47

Studi e ricerche

ALEKSANDER LICHOROWICZ (Università Jagiellonica, Cracovia, Polonia) <i>La necessità di disciplinare giuridicamente l'affitto agricolo in Polonia (sulla base di esperienze dei paesi dell'Unione Europea)</i>	63
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia) <i>Il nuovo modello dell'assicurazione sociale contro gli infortuni</i>	79
ANNA KAPAŁA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia) <i>La disciplina giuridica dell'agriturismo – cenni de lege ferenda</i>	101
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>La disciplina giuridica dell'agricoltura biologica – il tentativo di valutazione</i>	121
FERDINANDO ALBISINNI (Università di Tuscia, Viterbo, Italia) <i>Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera</i>	141
PAWEŁ BLAJER (Università Jagiellonica, Cracovia, Polonia) <i>Il mutamento generazionale nelle aziende agricole polacche alla luce della politica dello sviluppo rurale (aspetti giuridici)</i>	161
ANNA STANIEWSKA (Ministero dello Sviluppo Regionale, Varsavia, Polonia) <i>La nozione di controllo nel diritto dell'Unione Europea concernente il sostegno all'agricoltura</i>	179

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>La produzione di energia termica da biomasse in Francia – alcuni aspetti legali</i>	193
---	-----

Diritto agrario: aspetti particolari

HELENA SZEWCZYK (Università Silesiana, Katowice, Polonia) <i>La nozione giuridica della malattia professionale agricola</i>	211
--	-----

II. RASSEGNA DI LETTERATURA	227
--	-----

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	247
--	-----

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	259
---	-----

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Jeszcze o przyszłości prawa rolnego

1. Pytanie o przyszłość prawa rolnego¹ nie ma wyłącznie znaczenia akademickiego. Dotyczy ono bowiem istotnych kwestii z zakresu funkcjonowania gospodarki, szczególnie gospodarki rolnej, a zatem ma wymiar polityczny, społeczny i gospodarczy – nie tylko lokalny (odnoszony do jakiegoś państwa czy regionu), ale globalny. Pytanie o przyszłość tej dziedziny prawa jako zespołu regulacji prawnych, dających się wyodrębnić i usystematyzować, jest istotne nie tylko dla samych producentów rolnych, ale także dla konsumentów, a więc dla bardzo szerokiego (by nie powiedzieć – najszerszego) kręgu adresatów. Dla agrarystów jest ono szczególnie ważne, nie tylko z powodu hamletowskiego *to be or not to be*. Dotyczy bowiem zasadniczych kwestii praktycznych i teoretycznych prawa rolnego, zmusza wręcz – właśnie w kontekście przyszłości – do szerszego spojrzenia na problemy przeszłości i bieżącej regulacji prawnej².

Problematyka przyszłości prawa rolnego jest niezwykle szeroka. Rozważania mogą być odnoszone do prawa rolnego jako dziedziny usta-

¹ Artykuł stanowi zmienioną wersję referatu *Futuro di diritto agrario – alcune riflessioni* wygłoszonego na polsko-włoskiej konferencji naukowej (IV giornate polacco-italiane) „Futuro di diritto agrario”, dedykowanej pamięci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, która odbyła się w Obrzycku k. Poznania, 23-25 września 2010 r. Jego treść uwzględnia niektóre wystąpienia referentów oraz uzupełnia rozważania zawarte w artykule R. Budzinowskiego, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 13 i n.

² Zdanie E. Sirsi wypowiedziane w ramach wprowadzenia do referatu *Obiettivi e regole per l'innovazione tecnologica nel diritto agrario del futuro: ogm, clonazione, nanotecnologie*, wygłoszonego na wspomnianej polsko-włoskiej konferencji naukowej.

wodawstwa, jako gałęzi prawa, jako dyscypliny nauki oraz jako przedmiotu nauczania. Niewątpliwie najważniejsza jest – jak już wcześniej podkreślano³ – przyszłość prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa, gdyż bez jej rozwoju bezprzedmiotowe stałoby się rozpatrywanie dalszych kwestii. Należy jednak zauważyć sprzężenie zwrotne: to nauka, a także orzecznictwo wywierają pewien wpływ na rozwój ustawodawstwa. Intensywność rozwoju nauki o prawie rolnym zależy z kolei od liczebności kadry naukowej, ta natomiast – od upowszechnienia nauczania prawa rolnego oraz przedmiotów z tym prawem związanych (takich jak administracja rolnictwa, prawo żywnościowe, polityka rolna czy prawo rolne Unii Europejskiej).

Przedmiotem niniejszego opracowania są tylko niektóre kwestie związane z przyszłością prawa rolnego ujmowanego jako dziedzina (gałąź) ustawodawstwa oraz dyscyplina naukowa. Chodzi w szczególności o pokazanie mechanizmów rozwoju regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, kształtowania się przedmiotu tej regulacji i metod oddziaływania prawnego oraz – na tym tle – zadań nauki o prawie rolnym. Nie są to zagadnienia nowe, gdyż towarzyszą one prawu rolnemu od jego zarania. Dynamizm zmian zarówno w sferze gospodarki, jak i prawa jest jednak tak duży, szczególnie w dzisiejszych czasach, że istnieje stała konieczność oceny bieżącej legislacji w perspektywie wyzwań przyszłości oraz – w tym kontekście – weryfikacji już sformułowanych koncepcji. Nic więc dziwnego, że problematyka ta jest ciągle obecna w literaturze⁴, a jej aktualność i rangę dodatkowo wzmacnia dyskusja o kształcie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.⁵

2. Jeśli chodzi o określenie samego mechanizmu rozwoju prawa rolnego, warto rozpocząć od ukazania relacji między wskazanymi przez A. Carrozę czynnikami wpływającymi na swoistość porządku prawnego rolnictwa: technicznym i politycznym (*fatto tecnico* i *fatto politico*)⁶. Wspomniany

³ R. Budzinowski, op. cit., s. 13.

⁴ Z najnowszych publikacji zob. np. J. Foyer, *Le droit rural: nouveaux horizons*, „Revue de Droit Rural” 2010, nr 384, s. 1-2.

⁵ Zob. np. W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3, s. 38 i n.; L. Goraj, *Uwarunkowania dla zmian płatności bezpośrednich po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3, s. 26 i n.

⁶ Bliżej o koncepcji A. Carrozzy i jej odniesieniu do czasów współczesnych zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 26 i n. oraz s. 42 i n.

autor temu pierwszemu przypisywał charakter statyczny, a temu drugiemu – dynamiczny i rolę sprawczą w jurydyzacji procesów produkcyjnych w rolnictwie. Właściwości rolnictwa są uwzględniane przez ustawodawcę, o ile „działa” czynnik polityczny. Z biegiem czasu okazało się, że ta charakterystyka nie odpowiada już w pełni rzeczywistości – ani gospodarczej, ani politycznej. Twierdzenie o stałości czynnika technicznego uległo osłabieniu ze względu na szybki rozwój rolnictwa, a jednocześnie uwidocznili się jego charakter dynamiczny⁷. Współcześnie można mówić o silnym związku i wzajemnym oddziaływaniu wspomnianych czynników. Z teoretycznego punktu widzenia relacje między nimi określają mechanizm kształtowania prawa rolnego jako prawa specjalnego i – przynajmniej w części – szczególnego.

Rozwijając tę myśl, należy rozpocząć od charakterystyki samego rolnictwa, które obecnie wyróżnia się ogromnym dynamizmem i przemianami daleko wykraczającymi poza tradycyjną wizję tego działu gospodarki. Nie jest więc dziś takie oczywiste stwierdzenie, leżące u podstaw genezy prawa rolnego, że rolnictwo różni się od innych dziedzin gospodarowania, w szczególności od przemysłu i handlu. Zmiany dotyczą wszystkich elementów charakteryzujących ten dział gospodarki. Odnoszą się one nie tylko do natury (właściwości) dóbr zaangażowanych do produkcji rolnej czy odrębności samego procesu wytwarzania, ale także do formy prowadzenia działalności rolniczej, statusu podmiotów prowadzących tę działalność, cech produktów rolnych będących jej wynikiem, właściwości rynku tych produktów oraz powiązań rolnictwa z innymi dziedzinami gospodarki.

Ze względu na charakterystyka czynnika technicznego, zarówno pod względem techniczno-produkcyjnym, jak i ekonomicznym, nie może być stała, zmienia się wraz z rozwojem całej gospodarki. Zmiany nie pozbawiają wprawdzie tego działu gospodarowania jego podstawowej cechy, czyli przyrodniczego sposobu wytwarzania, ale i tu widać wiele nowości. Rozwój techniki (w tym także biotechnologii) przyniósł nowe dobra istotne dla wspomnienia procesów naturalnych. Nadal jednak jest to gospoda-

⁷ Po latach A. Carrozza zauważył, że ze względu na nowe technologie, nowe dobra istotne dla działalności rolniczej, a także nowe zagrożenia dla zdrowia konsumentów, czynnik techniczny wcale tak wolno się nie zmienia; zob. A. Carrozza, *I nuovi confini del diritto agrario*, w: *Gli attuali confini del diritto agrario. Atti del convegno »Enrico Bassanelli«*, Milano 1996, s. 22. O wpływie czynnika technicznego także na czynnik polityczny zob. A. Massart, *Síntesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2001, s. 199-200.

rowanie charakteryzujące się użyciem wielu ograniczonych zasobów⁸, co też wyznacza granicę dla wzrostu wydajności pracy w tym dziale gospodarki. Nowości dotyczą ponadto etapu poprodukcyjnego – przetwarzania produktów rolnych oraz handlu (np. wydłużanie okresu przydatności do spożycia dzięki stosowaniu odpowiednich środków konserwujących).

Na tym tle okazuje się, że i omawiany tu techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego ma coraz częściej charakter aktywny, „sprawczy”, choć czasem „działa” w różnych kierunkach. Niegdyś konieczność zaspokojenia potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa uzasadniała wprowadzanie specjalnych środków zachęcających do stosowania nawozów mineralnych⁹. Dzisiaj wspiera się rolnictwo ekologiczne, w którym stosuje się w możliwie największym stopniu naturalne metody produkcji¹⁰. Również wykorzystywanie w rolnictwie „nowości” biotechnologicznych wywołuje reakcję ustawodawcy¹¹, który musi mieć na uwadze zdrowie konsumenta oraz względy ochrony środowiska. Limituje się działalność rolniczą, by ograniczyć nadprodukcję bądź zahamować degradację środowiska. Przykłady świadczące o aktywnej roli czynnika technicznego można by mnożyć.

Należy zatem stwierdzić, że również samo rolnictwo „wymusza” szczególne traktowanie w ramach polityki gospodarczej, co niekiedy może być efektem wcześniejszego działania czynnika politycznego¹². Charakterystyczne natomiast dla czasów współczesnych jest to, że potrzeba uwzględniania właściwości rolnictwa nie jest już uzasadniana względami tylko tego sektora gospodarki. Odwołanie się do pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, w tym do realizacji celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wzmacnia uzasadnienie i społeczną akceptację dla szczególnego traktowania tego sektora gospodarki¹³, służy również obronie europej-

⁸ J. Wilkin pisze o „specyficznych zasobach”, przeciwstawianych „zasobom uniwersalnym”, które mogą być wykorzystane w dowolnych dziedzinach produkcji, a charakteryzuje je pełną elastycznością i mobilnością; J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wież i Rolnictwo” 2009, nr 4, s. 12.

⁹ Interesującym przykładem dążenia do podniesienia kultury rolnej za pomocą środków administracyjnych była w Polsce ustawa z 13 czerwca 1967 r. o obowiązku stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych, Dz. U. Nr 23, poz. 109.

¹⁰ Zob. ustawę z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz. U. Nr 116, poz. 975.

¹¹ Znalazło to wyraz we wspomnianym referacie E. Sirsi oraz referacie A. Szymeckiej, *Biotechnologie nell'agricoltura. Aspetti giuridici*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej.

¹² Np. konieczność ograniczania nadwyżek produkcyjnych, będących wynikiem stosowania wcześniej instrumentów służących zapewnieniu wzrostu produkcji rolnej.

¹³ Bliżej zob. R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums? (I)*, „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 159.

skiego modelu rolnictwa. Odegra ono zapewne istotną rolę w wypracowaniu kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., w tym dwóch jej istotnych elementów: dopłat bezpośrednich oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Związki między omawianymi tu czynnikami sprawiają, że mechanizm kształtowania ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa uległ współcześnie znacznemu wzmocnieniu. Inaczej jednak niż w przeszłości rozkładają się motywy determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki. Już nie tyle interesy samego rolnictwa (i producentów rolnych), ile względy społeczne, wynikające z wielości funkcji przypisywanych współcześnie temu działowi gospodarki, uzasadniają prowadzenie specjalnej polityki względem rolnictwa (właśnie polityki rolnej), a w konsekwencji – wprowadzenie także specjalnego (czasem szczególnego) ustawodawstwa. Oznacza to, że stosunki społeczne w rolnictwie (czy tylko z tym działem powiązane) są i będą nadal poddane jurdyzacji (dokładniej: agraryzacji¹⁴), aczkolwiek w zróżnicowanym stopniu. Przesądzi to o „obrazie” prawa rolnego w przyszłości, zwłaszcza jeśli mówi się o wielu modelach rolnictwa poddanych regulacji prawnej¹⁵.

3. Punktem wyjścia zarysu kształtowania się przedmiotu prawa rolnego jest znane już twierdzenie, że rozwój tej gałęzi prawa następuje bardziej przez dodawanie niż odejmowanie regulacji prawnych¹⁶. To „dodawanie” znajduje wyraz nie tylko w postaci narastania ustawodawstwa rolnego, wzrostu liczby aktów prawnych poświęconych w całości lub w części problematyce rolnej, łączy się ono bowiem z rozszerzaniem przedmiotu regulacji prawnorolnych, które wkraczają na coraz to nowe obszary. Zjawisko ekspansji występuje zarówno w prawie unijnym, jak i krajowym¹⁷. Nie obejmuje ono i w przyszłości również nie będzie obejmować w jednakowym stopniu wszystkich aspektów rolnictwa.

¹⁴ Bliżej o zjawisku agraryzacji regulacji prawnych dotyczących rolnictwa zob. R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, zwłaszcza s. 18 i n.

¹⁵ Jest to jeden z wątków referatu F. Adornato, *Agricoltura, agriculture: il diritto agrario e i nuovi paradigmi dello sviluppo agricolo*, wygłoszonego na wspomnianej polsko-włoskiej konferencji naukowej.

¹⁶ Tak R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 22-23.

¹⁷ Tak J. Foyer, *op. cit.*, s. 1. Szerzej o zjawisku ekspansji prawa rolnego por. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 127 i n.

Współczesne prawo rolne znacznie wyszło poza swoje agrarne korzenie¹⁸, regulując wiele kwestii niezwiązanych bezpośrednio z produkcją rolną. Tendencja ta jest nie tylko wyrazem rozwoju technik wytwórczych w rolnictwie, ale także odpowiada kierunkom interwencji publicznej, która temu działowi przypisuje do spełnienia różne cele (zwłaszcza pozaprodukcyjne). Tym samym przedmiotem regulacji jest nie tylko rolnictwo prowadzone do działalności wytwórczej, lecz także pewne obszary stosunków społecznych jedynie powiązane z tym działem gospodarki.

W ramach gospodarki rynkowej centralnym punktem odniesienia oceny funkcjonowania rolnictwa – a pośrednio również zindywidualizowania prawa rolnego – jest rynek. Regulacje rynkowe były i są nadal – mimo widocznego na szczeblu unijnym procesu ich uproszczenia – niezmiernie rozbudowane. Efektem globalizacji jest stopniowa liberalizacja handlu produktami rolnymi, a więc i ograniczanie regulacji prawnej w tym zakresie. Jednakże polityka rynkowa w rolnictwie już dawno straciła swój wyłącznie handlowy charakter, służąc realizacji wielu wartości i wiążąc rozwój tego działu gospodarki z zachowaniem wymogów środowiskowych, rozwojem obszarów wiejskich, bezpieczeństwem żywności itd. Jest pewnym paradoksem – jak już wcześniej zauważono – że dezagraryzacja jednego aspektu rolnictwa wzmacnia agraryzację innych, pozarynkowych aspektów tego działu gospodarki¹⁹.

W tym kontekście można spojrzeć na kształtowanie się przedmiotu prawa rolnego w przyszłości.

W pierwszej kolejności należy określić miejsce problematyki gruntowej we współczesnym prawie rolnym²⁰. Jak wiadomo, w przeszłości było widoczne odejście od tzw. gruntowej koncepcji rolnictwa (produkcja roślinna i zwierzęca może bowiem obywać się bez udziału ziemi jako czynnego środka produkcji), ale z biegiem czasu okazało się, że ów związek z ziemią jest istotny ze względu na aspekt ekologiczny i terytorialny polityki rolnej, a także przez wzgląd na jakość produktów rolnych i oznaczenie geograficzne miejsca ich pochodzenia. Zrozumiałe jest też, że współcześnie występują obok siebie regulacje dotyczące kształtowania stosunków własnościowych i korzystania z gruntów, charakterystyczne dla począt-

¹⁸ Zob. J. Hudault, *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 248 i n.

¹⁹ Szerzej R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe...*, s. 22.

²⁰ Ta problematyka była poruszona w referacie Z. Truskiewicza i D. Kokoszki, *Diritto fondiario nel diritto agrario contemporaneo*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej.

kowego okresu rozwoju prawa rolnego, oraz dotyczące komercjalizacji produkcji czy rozwoju obszarów wiejskich, właściwe dla prawa współczesnego. Te ostatnie dominują, co nie oznacza jeszcze, że problematyka gruntowa straciła na znaczeniu. Ona jest i w przyszłości będzie obecna w ustawodawstwie rolnym poszczególnych państw, aczkolwiek w zróżnicowanym zakresie, w zależności między innymi od tradycji i dotychczasowego dorobku legislacyjnego.

W Polsce nadal niezmiernie istotne są regulacje prawne dotyczące tzw. dostępu do ziemi czy praw do ziemi (np. co do zagospodarowania gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa czy przekazania gospodarstwa za rentę strukturalną), przy wyraźnej słabości unormowań odnoszących się do modernizacji struktury agrarnej²¹. Również wsparcie procesu zmian pokoleniowych wymaga jeszcze dopracowania²². Natomiast rozbudowywane są unormowania o charakterze ochronnym, związane z gospodarowaniem w rolnictwie. Trzeba odnotować, że zmienia się – co wiadać zwłaszcza na tle prawa unijnego – traktowanie problematyki gruntowej przez ustawodawcę: nie przez pryzmat „prawa do ziemi”, ale z punktu widzenia „prawa ziemi”²³.

Jest ono wyrazem szerszego zjawiska, tj. ekologizacji prawa rolnego²⁴. Wymagania środowiskowe zostały, jak się to obrazowo określa, wprowadzone do wnętrza tej dziedziny prawa²⁵. Już nie tylko produkcja na potrzeby rynku, ale też zachowanie i ochrona środowiska stały się punktem odniesienia oceny działań podejmowanych w rolnictwie. Bez wątpienia ten aspekt regulacji prawnorolnych również w przyszłości nie straci na

²¹ Zob. bliżej A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 29.

²² O słabościach regulacji w tym zakresie E. Kremer i P. Blajer w referacie *Ricambio generazionale nelle aziende agricole nel programma di sviluppo rurale*, referat wygłoszony na wspomnianej konferencji naukowej.

²³ Por. C. A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, w: *Le risorse preziose: lo squadro del giurista*, red. C. A. Graziani, Milano 2005, s. 26.

²⁴ Szerzej o zjawisku ekologizacji prawa rolnego zob. W. Winkler, *L'impact du droit de l'environnement sur le droit agraire en Allemagne*, „Rivista di Diritto Agrario” 1994, z. 2, s. 32 i n.; idem, *Agrarrecht – Umweltrecht: Gegensatz oder Ergänzung?*, „Agrarische Rundschau” 2002, nr 3, s. 10 i n.

²⁵ Por. R. Rossi, *Diritto della produzione agricola e tutela dei beni ambientali (breve nota parenetica per il autore del diritto agrario)*, w: *Scritti in onore di E. Romagnoli*, t. I, Milano 2000, s. 948.

znaczeniu. Już teraz dostrzega się przesunięcie zainteresowania ustawodawcy wspólnotowego z rolnictwa wytwarzającego zwierzęce i roślinne produkty rolne na rolnictwo „producenta usług środowiskowych”²⁶. Należy zatem sądzić, że wymogi środowiskowe w jeszcze w większym stopniu wpłyną na kształt instrumentów stosowanych w I i II filarze Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

Zapewne nadal intensywna będzie też działalność ustawodawcy unijnego w zakresie bezpieczeństwa żywności i jej jakości. Zagrożenia zdrowia i życia konsumentów, które wystąpiły w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, przyczyniły się do rozwoju prawa żywnościowego, aczkolwiek już u swego zarania wspólnotowe prawo rolne było – jak pisze L. Costato²⁷ – prawem żywnościowym (choć w formie zarodkowej) powiązaniem z rolnictwem. Stosowanie w produkcji czy w obróbce żywności nowych technologii stale wymusza interwencję ustawodawcy, mającą na celu ochronę zdrowia i życia konsumentów. Ze względu na to aktywność legislacyjna w tej sferze jest i nadal będzie bardzo ożywiona²⁸. Uzasadnione jest więc twierdzenie o ofensywie prawa żywnościowego²⁹. Dodatkowy impuls stanowi rozwój „rolnego rynku jakości”, zwłaszcza że działania w tym zakresie zostały objęte wsparciem w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

Właśnie ta ostatnia sfera stosunków społecznych stanowi kolejny przedmiot działalności prawodawczej Unii Europejskiej w zakresie rolnictwa, a w konsekwencji – także ustawodawcy krajowego. Jest to dziedzina regulacji niezwykle dynamiczna. U podstaw jej rozwoju leży nie tylko inne postrzeganie obszaru wiejskiego – nie jest on sprowadzany jedynie do roli czynnika produkcji, ale traktowany jako pewna całość, obejmująca element środowiskowy, krajobrazowy, ekonomiczny, społeczny itp. Niewątpliwie przywołanie pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, w tym realizacji różnych celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wzmacnia uzasadnienie i społeczną akceptację dla polityki ochrony i wsparcia rolnictwa. Nie da się bowiem dalej – jak się słusznie uważa – legitymizować

²⁶ A. Sánchez Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” 2000, nr 37, s. 22.

²⁷ L. Costato, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3, s. 318.

²⁸ Szerzej o rozwoju prawa żywnościowego L. Costato w referacie *Il diritto agrario tra diritto alimentare e diritto comunitario*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej.

²⁹ Tak D. Gadbin w referacie *L'impact du droit alimentaire sur le droit rural* (rozszerzona wersja tego referatu publikowana jest w bieżącym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”).

subwencji rolnych tylko poprzez odwołanie się do zagwarantowania rolnikom odpowiedniego poziomu dochodów; tę rolę może pełnić koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa, zakładająca między innymi realizację przez rolników zadań o istotnym znaczeniu społecznym, które powinny być odpowiednio wynagradzane³⁰. Te względy będą również w sposób istotny rzutowały na kształtowanie legislacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r.

Jak pokazuje powyższy przegląd, poszczególne dziedziny rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązane nie są i nie będą w przyszłości w jednakowym stopniu objęte regulacją prawną; unormowanie niektórych z nich ulega ograniczeniu, a innych – rozbudowie, także w sferach znacznie odbiegających od tradycyjnego prawa rolnego. Zapewne nie jest jeszcze zbyt rozwinięte tzw. prawo rolno-przemysłowe³¹, normujące inne niż rolno-żywnościowe przeznaczenie produkcji rolnej; do rozstrzygnięcia nadal pozostaje też dylemat między wytwarzaniem na zaspokojenie potrzeb żywnościowych a produkcją na cele energetyczne³². Z kolei regulacja klasycznych zagadnień rolnictwa (produkcji rolnej i jej organizacji) jest zdominowana przez bardzo rozbudowane unormowania z zakresu prawa żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich. Nie dziwią zatem stwierdzenia, że prawo rolne znajduje się w defensywie (wobec prawa żywnościowego)³³, jak też koncepcja prawa wiejskiego, którego elementem składowym stałoby się właśnie prawo rolne³⁴.

4. Rozważania dotyczące kształtowania przedmiotu prawa rolnego stanowią okazję do scharakteryzowania metod oddziaływania prawnego. Mając na uwadze bardzo formalny punkt widzenia, należy podkreślić, że regulacja unijna jest coraz bardziej uporządkowana, zawiera akty prawne o szerokim zakresie regulacji, istotne dla poszczególnych dziedzin Wspólnej Polityki Rolnej. Uzasadniony wydaje się pogląd, że unijne prawo rolne

³⁰ Pogląd J. Martíneza wyrażony w referacie *El concepto «zona rural» como respuesta alla multifuncionalidad della futura actividad agraria* (rozszerzona wersja tego referatu publikowana jest w bieżącym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”).

³¹ Tak np. J. Hudault, op. cit., s. 248 i n.

³² Jest to wątek poruszony w referacie M. D’Addezio, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: problematiche giuridiche irrisolte*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej.

³³ Tak D. Gadbin, op. cit.

³⁴ Zob. R. Norer, op. cit., s. 159.

ma w coraz większym stopniu charakter regulacyjny, a mniej interwencyjny; coraz więcej w nim definicji legalnych wprowadzanych pojęć³⁵. Z kolei państwa członkowskie Unii Europejskiej z różnym natężeniem regulują sprawy rolnictwa w zakresie, który nie jest objęty Wspólną Polityką Rolną. Polska legislacja w tej sferze była (i jest nadal) stosunkowo skromna, zwłaszcza w zestawieniu z dużą aktywnością ustawodawcy włoskiego czy francuskiego. Natomiast również w Polsce, tak jak w innych państwach członkowskich UE, akty unijnego prawa rolnego stały się dominującym źródłem prawa rolnego.

Rozwój regulacji prawnorolnych następuje (i będzie następował) w dziedzinach zaliczanych do prawa prywatnego i prawa publicznego³⁶. Można więc powiedzieć, że normując sprawy rolnictwa, ustawodawca stosuje dwie metody oddziaływania prawnego: metodę właściwą dla prawa prywatnego i metodę właściwą dla prawa publicznego³⁷. Współcześnie przeważa ta ostatnia metoda, gdyż wzrost liczby aktów prawnych, a także rozszerzanie się przedmiotu regulacji prawnorolnych, następują zwłaszcza w tych sferach rolnictwa, które normowane są – przede wszystkim ze względu na właściwość stosunków społecznych – przez przepisy prawa publicznego. Uzasadnia to twierdzenie o publicyzacji prawa rolnego³⁸; jego część publicznoprawna jest dominująca.

Nie oznacza to jednak, że w tzw. publicznym prawie rolnym stopień wykorzystania władztwa, wyróżniającego omawianą tu metodę, jest zawsze jednakowy. Jest on zróżnicowany w zależności od przedmiotu regulacji – znacznie większy na przykład w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywności, a znacznie mniejszy w sferze rozwoju obszarów wiejskich. Ingerencja publiczna w sprawy rolnictwa polega przede wszystkim na ukierunkowaniu jego rozwoju poprzez operowanie zwłaszcza zachętami (bodźcami), a nie nakazami czy zakazami.

Ustawodawca określa wymogi prowadzenia działalności rolniczej (środowiskowe, w zakresie bezpieczeństwa żywności i jej jakości, dobro-

³⁵ Tak F. Albissinni, w referacie *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej,

³⁶ Por. J. Foyer, op. cit., s. 1.

³⁷ Metodzie właściwej dla prawa prywatnego odpowiada metoda cywilistyczna, natomiast metodzie właściwej dla prawa publicznego – metoda administracyjna i karna.

³⁸ Bliżej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne* s. 138 i n. oraz s. 205 i n., oraz powołaną tam literaturę; idem, *Prawo prywatne a regulacja stosunków społecznych w rolnictwie*, w: *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010, s. 41 i n.

stanu zwierząt itp.) oraz jej wspieranie i ochronę tak, by realizowała ona – w warunkach poszanowania autonomii producentów rolnych – interesy o wymiarze społecznym. Taka jest bowiem zasadnicza legitymizacja działań legislacyjnych w tej sferze gospodarki. Realizując wspomniane interesy, sięga się również do instrumentów z zakresu prawa cywilnego. Zrozumiały jest więc wzrost znaczenia umów we współczesnej regulacji rolnictwa. Tym samym publicyzacja prawa rolnego ma także inne, prywatnoprawne oblicze. Można by tu mówić pewnym zbliżeniu (konwergencji) metod regulacji prawnej³⁹. Ta konstatacja może też służyć uzasadnieniu stwierdzenia, że podział na prawo prywatne i prawo publiczne nie jest już taki ostry na tle omawianej tu regulacji z rozbudowaną interwencją publiczną, gdy realizacja interesu ogólnego następuje poprzez realizację interesu jednostki, z uwzględnieniem jej autonomii⁴⁰.

5. Jak widać, ciężar rozważań o przyszłości prawa rolnego spoczywał nie na próbie odpowiedzi na pytanie, czy rolnictwo nadal będzie przedmiotem zainteresowania ustawodawcy, ale na pokazaniu pewnych mechanizmów i kierunków zmian. Bez wątplenia widoczne dziś zróżnicowanie intensywności jurydyzacji poszczególnych dziedzin rolnictwa (czy z rolnictwem tylko powiązanych) nie ulegnie osłabieniu. Można natomiast mówić o dalszej potrzebie modernizacji regulacji prawnorolnych ze względu na poszukiwanie takiej formuły uzasadniającej wsparcie rozwoju tego działu gospodarki, która – uwzględniając uwarunkowania międzynarodowe – legitymizowałaby je z politycznego punktu widzenia. Odwoływanie się do wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa (i działalności rolniczej) sprawi, że i przyszłe prawo rolne zachowa „wielowymiarową tożsamość”⁴¹. Motorem, siłą napędową zmian pozostanie prawo unijne.

³⁹ Tak S. Prutis, *Relacje pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, w: *Współczesne problemy...*, s. 500 i n. Autor zauważa również, że „odpowiednio skonstruowany mechanizm, choć zaliczany do instrumentów prawa cywilnego, potrafi wypełnić funkcje interwencyjną, charakterystyczną dla administracyjnej metody regulacji” (s. 499).

⁴⁰ Por. W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand und seine Stellung in der Rechtsordnung*, w: *Recht, Umwelt, Gesellschaft. Festschrift für Alfred Pikalo zum 70. Geburtstag*, Berlin 1979, s. 378 i n.

⁴¹ Zob. A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove fide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 3 i n.

Rozważania o przyszłości prawa rolnego byłyby niepełne, gdyby nie wspomnieć na zakończenie o zadaniach nauki prawa. Badanie prawa rolnego jest – co oczywiste – użyteczne i konieczne, ale nie jest i z pewnością nie będzie nadal łatwe. Przesądza o tym pewna złożoność tej gałęzi prawa, dynamika jej zmian, oryginalność wprowadzanych instytucji, odrywanie się od tradycji legislacyjnych, czy szczególnie (wyjątkowy) niekiedy charakter regulacji. Nauka o prawie rolnym staje więc i będzie stawać w przyszłości przed „nowymi wyzwaniami”. Trudno byłoby w tym miejscu rozstrzygać, czy przedmiotem badań powinny być raczej problemy dogmatyczne, związane ze stanowieniem i stosowaniem prawa, czy raczej problemy teoretyczne. Zapewne jedno i drugie. Niewątpliwie rozstrzygnięcie problemów teoretycznych, w tym porządkowanie aparatury pojęciowej, służy też prowadzeniu badań dogmatycznych.

Niewątpliwie rozwój prawa rolnego wymaga znacznego zwiększenia intensywności badań naukowych, wspomagających zarówno proces stosowania, jak i stanowienia prawa. Oczywista jest też potrzeba prowadzenia pogłębionych rozważań dotyczących poszczególnych instytucji prawnych, zarówno tych tradycyjnych, jak i nowych, związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej. Badania te powinna charakteryzować pewna „otwartość” na korzystanie z osiągnięć legislacyjnych, jak również z dorobku doktryny innych państw, zwłaszcza państw członkowskich Unii Europejskiej. Właśnie wraz z przyjęciem Polski do UE pojawiła się wspólna płaszczyzna dyskusji na temat przyszłości prawa rolnego⁴².

SOME MORE REMARKS ON THE FUTURE OF AGRICULTURAL LAW

S u m m a r y

The question concerning the future of agricultural law is not only academic in nature. It pertains to essential issues on the functioning of economy, particularly agricultural economy, thus it has a political, social or economic aspect, being not only local, but also global. It is an issue important not only for agricultural producers themselves, but also for consumers, i.e. for the broadly understood general public. For specialists in agricultural law its special importance is not limited to the Hamlet's hesitation over to be or not to be.

The paper constitutes a supplementation and deepening of considerations contained in the paper on “The future of agricultural law”, published in *Przegląd Prawa Rolnego* 2009,

⁴² Stanowiła ona podstawowe przesłanie polsko-włoskiej konferencji na temat przyszłości prawa rolnego. Zob. sprawozdanie publikowane w tym numerze *Przeglądu*, s.259-261.

no. 1. The Author presents mechanisms of development for regulations concerning agriculture and fields related to agriculture, modifications of the object of this regulation and methods of its influence and – in view of the above – the development of science on agricultural law.

ANCORA SUL FUTURO DEL DIRITTO AGRARIO

S o m m a r i o

Il dilemma su quale sia il futuro del diritto agrario non ha importanza soltanto a livello accademico, poiché comprende importanti questioni che attengono al funzionamento dell'economia, in particolare dell'economia agraria. Ha, quindi, una dimensione politica, sociale ed economica, sia locale che globale. E' una questione importante non solo per i singoli produttori agricoli, ma anche per i consumatori, pertanto, per assume rilievo per una estesa cerchia di destinatari. Per gli agraristi il suo significato speciale non si rinviene solo nella famosa questione Amletica "*to be or not to be*".

Il lavoro condotto è un completamento e un approfondimento delle considerazioni già contenute in un precedente scritto: *Il futuro del diritto agrario*, pubblicato in "Przegląd Prawa Rolnego" 2009, n. 1. L'Autore dimostra i meccanismi dello sviluppo delle regole per l'agricoltura e delle materie ad essa connesse, il formarsi di una complessa disciplina e dei metodi di impatto della stessa, nonché – in base a tale analisi – lo sviluppo della scienza del diritto agrario.

DANIEL GADBIN

Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne*

1. Wprowadzenie

Na rozdrożu różnych dziedzin prawa (prawa publicznego i prawa prywatnego, prawa handlowego i prawa ochrony środowiska, prawa zagospodarowania przestrzennego itd.) prawo rolne znajduje się pod coraz silniejszym wpływem prawa żywnościowego, które już nie ogranicza się do tradycyjnych zasad higieny. Ta rodząca się dziedzina¹ jest słabo znana, mało nauczana, niezbyt atrakcyjna dla badań prawnych, zwłaszcza we Francji², co wynika z pewnością z jej niedawnego rozkwitu związanego ze wzrostem zainteresowania konsumentów kwestiami bezpieczeństwa żywnościowego i oznaczeń, a także ze względu na cechującą ją pewną złożoność i techniczny charakter. Niepewność prawa wobec akumulacji

*Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu *L'impact du droit de l'alimentation sur le droit agricole*, wygłoszonego na polsko-włoskiej konferencji naukowej (IV *Giornate Polacco-Italiane*) pt. „Przyszłość prawa rolnego” („Futuro di diritto agrario”), która odbyła się w Obrzycku k. Poznania w dniach 22-25 września 2010 r. (tłum. Kamila Błażejewska).

¹ M. V. Jeannin, *1er janvier 2005: naissance du droit alimentaire européen*, „Recueil Dalloz Sirey” 2004, nr 42, s. 3057-3059; B. Mandeville, *L'avènement de la politique publique de l'alimentation*, „Revue de Droit Rural” 2010, październik, s. 20-25.

² Zob.: B. Viale, *Le statut juridique de l'alimentation en droit communautaire*, Rennes 2001; S. Mahieu, *Le droit de la société de l'alimentation*, Louvain-la-Neuve 2007; L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, wyd. IV, Padova 2007, a także kilka wydawnictw dydaktycznych w języku angielskim: R. O'Rourke, *European food law*, Palladian Law Publishing 2005; D. Lauterburg, *Food Law – Policy & Ethics*, Cavendish Publishing 2001; K. Goodburn, *EU Food Law, a Practical Guide*, Woodhead Publishing 2001, jak również specjalistyczny przegląd „European Food and Feed Law Review” i kronika „Konsumpcja-żywność” w „Journal de Droit Européen” prowadzona przez S. Mahieu i M. Van Huffel, JDE 2010, nr 165, s. 19.

innowacji technologicznych oraz nieufne postawy konsumentów powodują realny brak bezpieczeństwa prawa (odczuwany zwłaszcza przez przedsiębiorców), a czasami nawet zagrożenia związane z równym traktowaniem podmiotów na rynku. Stąd też nietrudno dostrzec rosnący obecnie wpływ nowoczesnego prawa żywnościowego na prawo rolne.

Istnieje pokusa użycia słowa rolno-żywnościowe w celu rozwiązania semantycznych wątpliwości, w ślad za uczestnikami dyskursu politycznego i tego toczącego się w związkach zawodowych, którzy wierzą w przejście od „wspólnej polityki rolnej” do „polityki rolnej i żywnościowej”, naturalnie w takiej kolejności słów, w której pierwszeństwo ma prawo rolne.

Przewaga zwrotu „prawo rolno-żywnościowe” jest taka, że wyraża ono koncepcję, wedle której prawo żywnościowe nie może być oddzielone od prawa rolnego i odwrotnie. Czy można jednak zrównać te oba prawa w relacji wzajemnej, równoważnej i wyłącznej? Mimo że długo w prawie wspólnotowym sądzono, iż prawo żywnościowe mogłoby zostać włączone do prawa rolnego³, to prawo rolne wydaje się coraz bardziej w prawie Unii Europejskiej „uzależnione” od prawa żywnościowego⁴. Niemniej między jednym a drugim prawem nie ma relacji wzajemnej i wyłącznej. W prawie rolnym UE nie jest już np. takie pewne, czy rolnik jest zawsze producentem⁵, a jeśli nim jest – czy rzeczywiście jest nastawiony na produkcję dóbr publicznych, „pożytków wiejskich”, które nie dają się zakwalifikować do ogólnie przyjętej kategorii towaru⁶? Prawo żywnościowe pozostaje w bardzo silnym związku – z jednej strony – ze wspólnym prawem handlowym (prawem rynku wewnętrznego i prawem konkurencji w unijnym porządku prawnym), a z drugiej – z prawem

³ C. Blumann, *Politique Agricole Commune, droit communautaire agricole et alimentaire*, Litec 1996.

⁴ Tytuł pierwszej francuskiej ustawy o modernizacji rolnictwa i rybactwa (JO Nr 0172 z 28 lipca 2010 r., s. 13925) postuluje „zdefiniowanie i wprowadzenie w życie krajowej polityki żywnościowej”. Zob. też Komunikat skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomicznego i Społecznego oraz Komitetu Regionów, *La politique agricole commune à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles, territoires – Relever les défis de l'avenir*, KOM (2010) 672, wersja ostateczna z 18 listopada 2010 r.

⁵ Świadczy o tym zwłaszcza, wyraźne od 2003 r., zerwanie związku między produkcją a subwencją (*decoupling* dopłat); D. Bureau, P. Chalmin, *Perspectives agricoles en France et en Europe*, „La Documentation Française” 2007, s. 7.

⁶ L.-P. Mahé, F. Ortalo-Magné, *Politique agricole, un modèle européen*, Presses Sciences po 2001, s. 11; A. Le Roy, *La production agricole ne se limite plus à ce que l'on croit*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne” 2008, nr 518, s. 313 i n.

ochrony konsumenta. Związki te nie zachodzą jednak w przypadku prawa rolnego⁷.

W artykule ograniczono się do zbadania podwójnego wpływu europejskiego prawa żywnościowego na prawo rolne, w zakresie, w którym próbuje ono pozbawić prawo rolne jednej z jego części struktury (wpływ strukturalny, część I) oraz w zakresie, w którym prawo żywnościowe zmienia znacząco ukierunkowanie prawa rolnego w stronę ochrony konsumenta (wpływ na treść, część II).

2. Wpływ strukturalny o dwoistej naturze na konstrukcję europejskiego prawa żywnościowego

Europejskie prawo żywnościowe znajduje się pod wpływem dwóch koncepcji, które konkurują ze sobą w zakresie wzmacniania kompetencji UE: pierwsza skłania się ku przeniesieniu linii podziału kompetencji państw członkowskich w kwestiach związanych z ochroną konsumenta w stronę UE; druga postuluje to samo w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego.

A. Europejskie prawo żywnościowe jako beneficjent subsydiarności przychylniej Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony konsumenta

Uwzględnianie praw konsumenta w prawie wspólnotowym sięga lat siedemdziesiątych XX w. Tendencja ta wzmocniona została orzeczeniem w sprawie *Cassis de Dijon*⁸, w którym podjęto próbę zlikwidowania większości przeszkód w swobodzie przepływu towarów na rynku wewnętrznym, zobowiązując państwa członkowskie do wzajemnego ich uznawania, skorygowanego o prawo do nakładania własnych wymogów w zakresie etykietowania i informacji konsumenta. To jednak nie tworzyło prawdziwego prawa konsumentów do informacji, wywodzącego się z prawa wspólnotowego, a państwa członkowskie pozostawiły sobie pełnię kom-

⁷ D. Gadbin, *Agriculture et droit européen des affaires: l'irréductible droit communautaire agricole*, raport specjalny „Agriculture et Droit des Affaires”, „Revue de Droit Rural” 2009, kwiecień, s. 21-27.

⁸ Orzeczenie ETS w sprawie C-120/78 *Rewe v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* z 20 lutego 1979 r., s. 649.

petencji w odniesieniu do etykietowania produktów i informacji konsumenta.

Traktat z Maastricht, w którym zawarty został odrębny tytuł poświęcony kompetencji w zakresie ochrony konsumenta⁹, powierzył Wspólnocie misję „promowania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów” oraz przyczynienia się do „ochrony zdrowia, bezpieczeństwa interesów ekonomicznych konsumentów oraz promowania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu ochrony własnych interesów”. Nie można więc stwierdzić, że istnieje prawo do informacji konsumenta, które mogłoby mieć swe źródło w prawie UE, nawet jeżeli w art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej postuluje się „promowanie” tego prawa, a w Karcie Praw Podstawowych UE – oprócz wymogu zapewnienia przez UE wysokiego poziomu ochrony konsumentów (art. 38) – umożliwiono uznanie praw podmiotowych, wśród których przede wszystkim może chodzić właśnie o prawo do informacji.

Co więcej, kompetencja w dziedzinie informacji konsumentów pozostaje – z „konstytucyjnego” punktu widzenia – „kompetencją dzieloną” między Wspólnotą a jej państwami członkowskimi, gdzie zasada subsidiarności wydaje się od dawna faworyzować państwa członkowskie. Dlatego też harmonizacyjne dyrektywy wspólnotowe zawsze uwzględniają prawo państw członkowskich do przyjmowania bardziej restrykcyjnych norm. W rezultacie powstał fragmentaryczny rynek wewnętrzny, na którym konsument obawia się kupować w innym państwie członkowskim¹⁰.

Niemniej jednak można skonstatować, że podział kompetencji poskutkował rozczłonkowaniem rynku wewnętrznego, a instytucje UE podjęły decyzję o przesunięciu wskazówki subsidiarności w stronę UE. Toteż w kwestii ochrony konsumenta od 2002 r. Komisja Europejska realizowała prawdziwą „strategię 5-letnią”, w której sformułowała ambitne cele – wysoki poziom wspólnotowej ochrony konsumentkiej, skuteczne stosowanie zasad ochrony konsumenta, udział organizacji konsumentkich w politykach wspólnotowych – mające ułatwić włączenie interesu konsumenta do wszystkich pozostałych dziedzin polityki wspólnotowej¹¹. Sam

⁹ Art. 169 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (były art. 153 TWE).

¹⁰ Zob. przesłanki zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów, SEC (2008) 2544, SEC (2008) 2545, SEC (2008) 2547.

¹¹ *Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006*, KOM (2002) 208, *Stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013*, KOM (2007) 99, wersja ostateczna.

też nasunął się wybór, by zamiast dyrektyw częściej przyjmować rozporządzenia, a harmonizację *de minimis* zastępować harmonizacją pełną. Niedawny przykład takiego podejścia stanowi dyskutowany wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów, oparty na postulatcie pełnej harmonizacji wspólnotowego prawa umów konsumenckich¹².

Rzecz jasna, prawo żywnościowe podlega również tej dynamice, stąd powinno odpowiadać na konkretne problemy, niedostatecznie poruszane w często zbyt ogólnikowych przepisach prawa konsumenckiego. Potrzebę stworzenia konkretnych regulacji w zakresie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych doskonale uwidaczniają ograniczenia ogólnych przepisów przyjętych w ramach polityki konsumenckiej w kwestii reklamy wprowadzającej w błąd¹³. Kompetencja UE w zakresie żywności jest w rzeczywistości wynikiem odpowiedzi na kryzys żywnościowy lat dziewięćdziesiątych i wpływu na naszą żywność stosowania nowych technologii.

B. Europejskie prawo żywnościowe jako beneficjent subsydiarności przychylniej Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności

Nie wrócimy już do zagrożeń, którymi lata dziewięćdziesiąte XX w. obarczyły bezpieczeństwo zdrowotne żywności¹⁴, o których wszyscy pamiętają. Z prawnego punktu widzenia czynnikiem zapalnym tamtego stanu rzeczy było zawarcie porozumienia w prawie międzynarodowym¹⁵

¹² KOM (2008) 614, wersja ostateczna z 18 października 2008 r. Ten wniosek jest nadal badany.

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE, L 404, z 30 listopada 2006 r., s. 9-25.

¹⁴ Listeriozy (wiązane z wyrobami wędliniarskimi w latach 1992, 1993, 1999 i 2000, kiedy spowodowały 13 zgonów; z serami w latach 1995, 1997, 1999), zakaźne encefalopatie gąbczaste (TSE), a zwłaszcza encefalopatie gąbczaste bydła (BSE) w 1996 r., kryzys dioksynowy w Belgii w 1999 r. wywołany wykorzystaniem olejów posmażalniczych w paszach dla kurczaków, hospitalizacja uczniów w 1999 r. po spożyciu przez nich Coca-Coli.

¹⁵ Spośród bogatej literatury warto wskazać zwłaszcza: M. Lewandowski-Arbitre, *Droit communautaire et international de la sécurité des aliments*, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, Lavoisier 2008; L. Boy, F. Collart-Dutilleul, *La régulation du commerce communautaire et international des aliments*, De Boeck 2007; G. Bossis, *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire, rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, Bruylant, we współpracy z Travaux du CERIC 2005; *Sécurité alimentaire internatio-*

w zakresie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, które nie tylko pozwoliły lepiej kontrolować środki przyjęte przez państwa-strony i utrudniały wolny handel, lecz także zachęcały te państwa do dostosowania się do zaleceń stałych organizacji międzynarodowych, takich jak zalecenia zawarte w Codex Alimentarius czy zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt i Międzynarodowej Konwencji Ochrony Roślin¹⁶. Przykład stosowania hormonów, z czym walczyła Wspólnota, dobrze ilustruje te rozważania¹⁷, zobowiązując Komisję Europejską do podjęcia inicjatywy w sprawie głębokiej reformy prawa wspólnotowego¹⁸.

W obliczu tej sytuacji, autorzy Traktatu z Amsterdamu nie chcieli zachwiać równowagi kompetencji między UE a państwami członkowskimi w dziedzinie zdrowia publicznego. W tym zakresie kompetencja UE opierała się, aż do wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, na podstawie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego (dla produktów nierolnych), Wspólnej Polityce Rolnej (dla produktów rolnych) i polityce handlowej. Traktat amsterdamski ograniczył się do przeniesienia do polityki zdrowia publicznego (wprowadzonej niedawno Traktatem z Maastricht) „środków w dziedzinie weterynarii i środków fitosanitarnych mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego”¹⁹. Taka manifestacja nieufności w stosunku do WPR nie pozwoliła zapomnieć, że kompetencja Unii w dziedzinie zdrowia publicznego nie była nawet „dzielona” z kompetencjami

nale et pluralisme juridique mondial, red. F. Snyder, Bruylant, Bruksela 2004; A. Mahiou, F. Snyder, *La sécurité alimentaire*, Académie de Droit International de La Haye, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales 2003; M. Iynedjian, *L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, une analyse juridique*, LGDJ – Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 2002.

¹⁶ Art. 3 § 4 Międzynarodowej Konwencji Ochrony Roślin.

¹⁷ N. Macnelis, *The Role of Judge in the EU and WTO. Lessons from the BSE and Hormones Cases*, „Journal of International Economic Law” 2001, s. 189 i n.; C. Noiville, *Principe de précaution et organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire*, „Journal du Droit International” 2000, nr 2, s. 263-297; O. Blin, *La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce, le contentieux des hormones*, RTDE 1999, nr 1, s. 47-57; R. Quick, A. Blutner, *Has the Appellate Body Erred? An Appraisal and Criticism of the Ruling in the WTO Hormones Case*, „Journal of International Economic Law” 1999, s. 603 i n.; M. M. Stotboom, *The Hormones Case: An Increased Risk of Illegality of Sanitary and Phytosanitary Measures*, „Common Market Law Review” 1999, s. 471 i n.; V. S. Boriachon, C. Tamburini-Bonnefoy, *OMC et viande aux hormones, un exemple de désaccord entre la Communauté européenne*, Stany Zjednoczone, Kanada, „Gazette du Palais” z 20-21 maja 1998 r., s. 19-22.

¹⁸ Komisja Europejska, *Livre Blanc sur la sécurité alimentaire*, KOM (1999) 719, wersja ostateczna.

¹⁹ Art. 152 TUE.

państw członkowskich, lecz stanowiła i nadal stanowi zwykłą kompetencję „komplementarną”.

Istniało więc poważne ryzyko, że to przeniesienie, początkowo przedstawione jako derogacja kompetencji rolnej UE w dziedzinie fitosanitarnej i weterynarii, będzie interpretowane zwięźajaco lub też posłuży za pretekst państwom członkowskim, by ponownie przejąć kompetencje w tych dziedzinach. Na szczęście Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zastosował rozszerzającą wykładnię tej „derogacji”²⁰, a Traktat lizboński zniósł derogacyjny charakter WPR w związku z przeniesieniem kompetencji weterynaryjnych i fitosanitarnych do dziedziny zdrowia publicznego²¹. W praktyce komisarz ds. rolnictwa stracił także kontrolę nad polityką weterynaryjną i fitosanitarną. Biuro ds. Żywności i Weterynarii podlega odtąd bezpośrednio Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO).

Pozostała jeszcze kwestia związana z pozostawieniem bezpieczeństwa zdrowotnego żywności regulacji rozproszonych przepisów traktatowych. Oczywiście nigdy nie negowano, że może być ono przedmiotem regulacji UE jedynie na podstawie nadal „komplementarnej” kompetencji w dziedzinie zdrowia publicznego, mimo że w Traktacie wciąż przypomina się o konieczności zapewnienia w polityce UE „wysokiego poziomu ochrony zdrowia”, a Karta Praw Podstawowych UE umożliwia uznanie praw podmiotowych w tej materii. Dlatego też dokument związany z „rynkiem wewnętrznym”, jakim jest dyrektywa nr 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów²², nie stanowił odpowiedzi na problemy związane z bezpieczeństwem zdrowotnym żywności, nawet jeżeli mógł być stosowany komplementarnie.

Geniusz prawodawcy unijnego objawił się w tym, że oparł on europejskie normy bezpieczeństwa zdrowotnego żywności na wspólnym fundamencie, pomimo zróżnicowania podstaw prawnych zawartych w Traktacie, przyjmując „fundamentalne” rozporządzenie, w którym uwzględniona została owa wielość podstaw. Umożliwione zostało tym samym zastosowanie „poprzecznego” podejścia do polityki zdrowia publicznego, WPR, rynku wewnętrznego itd. To właśnie stanowi o sile rozporządzenia

²⁰ Wyrok ETS w sprawie C-453/03 *Abna v. Secretary of State for Health i in.*, z 6 grudnia 2005 r., s. 10423.

²¹ Art. 168 TFUE.

²² Dyrektywa nr 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz. Urz. UE, L 11, z 15 stycznia 2002 r., s. 4-17.

nr 178/2002, prawdziwego kamienia węgielnego i fundamentu europejskiej polityki bezpieczeństwa zdrowotnego żywności²³. Możliwe zatem zostać przekroczone bariery w dziedzinie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności, zarówno te wynikające z prawa konsumenckiego, jak i z prawa zdrowia publicznego, a ich cele można było połączyć z celami rynku wewnętrznego, WPR czy polityki handlowej. Dzięki takiemu podejściu zakończony został także sztuczny podział między produktami spożywczymi podległymi WPR (ponieważ są to produkty rolne w świetle aneksu do Traktatu) a innymi produktami podległymi regułom rynku wewnętrznego.

Co do aspektów prawnych takiego podejścia, można przypuszczać, że odąd normy stanowiące będą dużo skuteczniejsze.

Dziedzina „bezpieczeństwo zdrowotne żywności” w ramach prawa żywnościowego zawiera więc – na podstawie ogólnych przepisów rozporządzenia nr 178/2002 – różnorodne postanowienia szczególne, takie jak „pakiet higieny”²⁴ oraz przepisy związane z pestycydami²⁵, zdrowiem roślin²⁶, chorobami odzwierzęcymi²⁷, żywieniem zwierząt²⁸, dodatka-

²³ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE, L 31, z 1 lutego 2002 r., s. 1.

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 października 2003 r. ustanawiające wymagania dotyczące higieny pasz, Dz. Urz. UE, L 268, z 31 października 2003 r., s. 1-22; rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE, L 139, z 30 kwietnia 2004 r., s. 1-54; rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE, L 139, z 30 kwietnia 2004 r., s. 22.

²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG, Dz. Urz. UE, L 70, z 16 marca 2005 r., s. 1.

²⁶ Dyrektywa Rady 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie, Dz. Urz. UE, L 169, z 10 lipca 2000 r., s. 1.

²⁷ Dyrektywa 2003/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, zmieniająca decyzję Rady 90/424/EWG i uchylająca dyrektywę Rady 92/117/EWG, Dz. Urz. UE, L 325, z 12 grudnia 2003 r., s. 31-40; rozporządzenie (WE) nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie zwalczania salmonelli i innych określonych odzwierzęcych czynników chorobotwórczych przenoszonych przez żywność, Dz. Urz. UE, L 325, z 12 grudnia 2003 r., s. 328; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z 22 maja 2001 r. ustanawiające zasady dotyczące zapobiegania,

mi²⁹, suplementami żywnościowymi³⁰, opakowaniami³¹, zanieczyszczeniami³², GMO³³, nową żywnością³⁴, „nutraceutykami”³⁵, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego³⁶ itd. Zakres tych regulacji stale się powiększa, na przykład o unormowania aspektów związanych z nową żywnością, ze względu na nieograniczone możliwości postępu naukowego i technicznego (patrz: debata nad zmianą przepisów regulujących „nową żywność” z korzyścią dla zwierząt sklonowanych czy nano-

kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii, Dz. Urz. UE, L 147, z 31 maja 2001 r., s. 1.

²⁸ Dyrektywa Rady nr 96/22/WE z 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i β -agonistycznym, uchylająca dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG, Dz. Urz. UE z 23 maja 1996, s. 3-9; rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 sierpnia 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, Dz. Urz. UE, L 268, z 18 października 2003 r., s. 29; dyrektywa 2002/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 maja 2002 r. w sprawie niepożądanych substancji w paszach zwierzęcych, Dz. Urz. UE, L 140, z 30 maja 2002 r., s. 10, rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. UE, L 273, z 10 października 2002 r., s. 1.

²⁹ Dyrektywa nr 2006/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. zmieniająca dyrektywę 95/2/WE w sprawie dodatków do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące oraz dyrektywę nr 94/35/WE w sprawie substancji słodzących używanych w środkach spożywczych, Dz. Urz. UE, L 204, z 26 lipca 2006 r., s. 10-22.

³⁰ Dyrektywa nr 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych Dz. Urz. UE, L 183, z 12 lipca 2003 r., s. 51.

³¹ Rozporządzenie (WE) nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz uchylające dyrektywy nr 80/590/EWG i 89/109/EWG, Dz. Urz. UE, L 338, z 13 listopada 2006 r., s. 4.

³² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1881/2006 z 19 grudnia 2006 r. ustalające najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych, Dz. Urz. UE, L 364, z 20 grudnia 2006 r., s. 5.

³³ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz. Urz. UE, L 268, z 18 października lipca 2003 r., s. 1.

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE, L 43, z 14 lutego 1997 r., s. 1.

³⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji, Dz. Urz. UE, L 404, z 30 grudnia 2006 r., s. 26.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/39/WE z 6 maja 2009 r. w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, Dz. Urz. UE, L 124/21, z 20 maja 2009 r.

technologii...³⁷), czy też o unormowania związane z rozpuszczalnikami do ekstrakcji³⁸, z enzymami spożywczymi³⁹ itd.

Wspomniane przepisy nie są już oparte wyłącznie na Wspólnej Polityce Rolnej (zdrowie roślin), dotyczą niekiedy funkcjonowania rynku wewnętrznego, a czasem oparte są na polityce zdrowia publicznego (choroby odzwierzęce, niepożądane substancje w paszach zwierzęcych, produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi), niekiedy na WPR i polityce zdrowia publicznego (pestycydy, dodatki stosowane w żywieniu zwierząt), do których wyjątkowo może włączyć się także rynek wewnętrzny (GMO). Konstrukcja europejskiego prawa bezpieczeństwa zdrowotnego żywności wynika z wyłączenia go z WPR, co jednak nie oznacza, że prawo to pozostaje bez wpływu na sektor rolny.

Warto także dodać, że regulacje europejskiego prawa żywnościowego pokrywają inne ważne dziedziny, związane lub niezwiązane z bezpieczeństwem zdrowotnym żywności, takie jak: informacja konsumenta⁴⁰, oznaczenia jakości produktów (niezależnie od ich jakości zdrowotnej)⁴¹,

³⁷ L. Benard, D. Lemoine, S. Richard, *Nanotechnologies: des promesses de taille*, „Revue de l'Industrie Agroalimentaire” 2007, nr 683, s. 36-43.

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/32/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych państw członkowskich dotyczących rozpuszczalników do ekstrakcji stosowanych w produkcji środków spożywczych i składników żywności, Dz. Urz. UE, L 141, z 6 czerwca 2009 r., s. 3.

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1332/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie enzymów spożywczych, zmieniające dyrektywę Rady nr 83/417/EWG, rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999, dyrektywę 2000/13/WE, dyrektywę Rady 2001/112/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 258/97, Dz. Urz. UE, L 354, z 31 grudnia 2008 r., s. 7.

⁴⁰ M.in. dyrektywa nr 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. UE, L 109/29, z 6 maja 2000 r.; rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę nr 2001/18/WE, Dz. Urz. UE, L 268, z 18 października 2003 r., s. 24; rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE, L 404/9, z 30 grudnia 2006 r. Zob. też wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, KOM (2008) 40, z 30 stycznia 2008 r.

⁴¹ Procedura przeglądu tych dokumentów nadal trwa, rozpoczęła się wraz z przyjęciem nowego rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. UE z 20 lipca 2007 r., s. 1.

dostęp do żywności przez organizację rynków, pomoc żywnościową, pomoc najbardziej potrzebującym (nawet jeśli UE nadal milczy na ten temat, palący w prawie międzynarodowym) czy prawo do żywności w nieodłącznych aspektach jakościowych i ilościowych.

W tym kontekście nasuwa się pytanie o związki WPR z prawem żywnościowym. Istnieje wiele powodów, by sądzić, że sprawa nie jest jeszcze przesądzona i prawo rolne znajdzie się pod wpływem prawa żywnościowego, nawet jeżeli będzie musiało tworzyć z nim jedną całość, jak również ze względu na to, że ceny konsumpcji produktów żywnościowych zależą od prawa rolnego UE i jej twardego jądra – wspólnej organizacji rynków. Prawo rolne będzie także coraz częściej musiało obejmować prawo konkurencji. W wszystkich obszarach, w których rozwija się prawo żywnościowe, próbuje ono narzucić prawu rolnemu logikę ochrony interesów konsumentów oraz spójność, która niewątpliwie prowadzi do oddalenia prawa rolnego od postulatów czysto rolniczych grup nacisków, nawet jeżeli istnieje niska prawdopodobieństwo, że uda mu się pozbawić prawo rolne jego charakterystyki.

3. Znacząca zmiana ukierunkowania europejskiego prawa rolnego na dobro konsumentów

Zmiana ukierunkowania prawa rolnego w stronę ochrony konsumenta nasuwa się nie tylko w kontekście bezpieczeństwa zdrowotnego żywności i norm jakości produktów, lecz również w odniesieniu do organizacji rynków.

A. Zmiana ukierunkowania prawa rolnego na bezpieczeństwo zdrowotne i jakość handlową produkcji

a) Konieczna zmiana ukierunkowania WPR na bezpieczeństwo zdrowotne produktów

Uwaga poświęcana bezpieczeństwu zdrowotnemu produktów wynika w rzeczywistości z głębokiej nieufności do WPR i swoistego wykluczenia z tej gałęzi interwencji. Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że rolnicy i ich organizacje nie muszą podporządkować się zasadom i decyzjom wydanym w dziedzinie bezpieczeństwa zdrowotnego produktów rolnych i żywnościowych – bezpośrednio podlegają regułom znajdującym zasto-

sowanie do produktów rolnych w zakresie wymogów weterynaryjnych i fitosanitarnych, odpowiadają także z tego tytułu przed konsumentem, bez względu na formę obrotu tymi produktami i nie tylko w sytuacji, w której nabywcą jest bezpośrednio sam konsument. Konsument europejski może – od momentu wejścia w życie rozporządzenia nr 178/2002 – śledzić drogę środka spożywczego od „wideł do widelca”, przede wszystkim dzięki obowiązkowi kontroli łańcucha rolno-spożywczego na całej jego długości.

To zobowiązanie ma na celu zapewnienie, że środki spożywcze odpowiadają zaleceniom sformułowanym w przepisach prawa żywnościowego na wszystkich etapach „produkcji, przekształcania i dystrybucji”⁴². Pozwala więc na skuteczną organizację kontroli i założenie, że produkty wprowadzane do obrotu są bezpieczne: założenie, które oczywiście nie zwalnia z upewnienia się, iż żaden z wprowadzonych na rynek produktów nie jest niebezpieczny⁴³. Prowadzący gospodarstwo rolne ponoszą odpowiedzialność na każdym z tych etapów⁴⁴, zwłaszcza w odniesieniu do wycofania produktu z rynku i informowania o tym odpowiednich organów⁴⁵.

Wynikiem takiej sytuacji jest fakt, że techniki kontroli jakości sanitarnej stosowane na etapie przetwarzania produktów zwiększają swój zasięg, obejmując także etap wytwarzania⁴⁶ (przykład metody HACCP⁴⁷), a rolnicy znajdują się pod wpływem tendencji zmierzającej do tego, że każdy uczestnik łańcucha rolno-spożywczego zabezpiecza się poprzez zawieranie umów dotyczących gwarancji zgodności z zasadami bezpieczeństwa produktów, co z kolei rodzi bariery i koszty, których rolnicy nie są zdolni pokonać bez dostatecznego wynagrodzenia finansowego. Ten aspekt dotyczy prawa rolnego i WPR, dla których bezpieczeństwo zdrowotne produktów należy do „względów ochrony nadrzędnego interesu publicznego”⁴⁸.

⁴² Art. 18 § 1 rozporządzenia nr 178/2002, op. cit.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem, art. 17. Te zasady odpowiedzialności stosowane są bez uszczerbku dla postanowień dyrektywy Rady w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe, Dz. Urz. UE, L 210, z 7 sierpnia 1985 r., s. 29, po zmianach.

⁴⁵ Art. 19 rozporządzenia 178/2002, op. cit.

⁴⁶ Zob. cytowane wcześniej rozporządzenie nr 852/2004, które ustala zasady higieny środków spożywczych i zastępuje dyrektywę nr 93/43 w sprawie higieny środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

⁴⁷ HACCP – Hazard Analysis Critical Control Point.

⁴⁸ Orzecznictwo ETS w sprawie C-69/86, *Royaume-Uni v. Conseil*, z 23 lutego 1988 r., s. 893 i n.

Reforma z 2003 r. potwierdziła rosnące znaczenie drugiego filaru WPR, poświęconego rozwojowi wiejskiemu⁴⁹, przez zwiększenie środków finansowych (poprzez „modulację”) i poszerzenie zakresu jego stosowania o partycypację rolników w programach mających na celu poprawę jakości żywności, dostosowanie się do norm środowiskowych i sanitarnych oraz poprawę dobrostanu zwierząt.

b) Zapowiadana zmiana ukierunkowania WPR na jakość handlową produkcji

Znajdujące się pod widocznym wpływem polityki bezpieczeństwa żywnościowego, która je przenika, WPR i prawo z nią związane mają tendencję do zastępowania wymogów „weterynaryjnych i fitosanitarnych” „systemami jakości handlowej” produktów, dostosowując je do wymagań konsumentów. Taki jest też sens *Zielonej Księgi* Komisji Europejskiej z 15 października 2008 r., przygotowanej przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa⁵⁰, która doprowadziła do opublikowania 8 grudnia 2010 r. propozycji zmian legislacyjnych Komisji Europejskiej w ramach tzw. pakietu jakości⁵¹.

W zamierzeniach Komisji Europejskiej przygotowującej *Zieloną Księgę* nie chodziło wyłącznie o dostosowanie produkcji do nowych oczekiwań konsumenta, istotne było też rozwinięcie „komunikacji” i „marketingu”, przy czym widoczną ambicją Komisji Europejskiej jest zdobywanie przez UE rynków światowych, a nie tylko konsumenta europejskiego. Oczekiwano więc, że „pakiet jakości” uwzględni zarówno zróżnicowanie sposobów konsumpcji żywności, jak i sposobów jej produkcji i wprowadzania do obrotu.

Na przykładzie konsumentów europejskich widać, że ich percepcja jakości znacząco się zmieniła. Ich akceptacja nie zależy już tylko od ocze-

⁴⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1783/2003, Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r.

⁵⁰ KOM (2008) 641, wersja ostateczna. Zob. też: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych KOM(2009) 234 (wersja ostateczna) oraz dwie rezolucje Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2009 r., 2009/2105(INI): „w sprawie zagwarantowania jakości produktów żywnościowych – harmonizacji i wzajemnej uznawalności norm” oraz „Polityka jakości produktów rolnych: jaką strategię przyjąć?”.

⁵¹ „Pakiet jakości” łączy dwa wnioski dotyczące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (systemy jakości, zasady obrotu handlowego) i dwa komunikaty bez mocy wiążącej, ale znajdujące natychmiastowe zastosowanie (orientacje dobrowolnych systemów certyfikacji, wytyczne do etykietowania środków spożywczych zawierających ChNP i ChOG jako składniki).

kiwanej jakości właściwości produktów, lecz także od sposobu, w jaki zostały one wytworzone – czy są zgodne z wartościami zdrowotnymi, smakowymi, kulturowymi (egzotyka), a coraz częściej także z wymogami poszanowania zwierząt i ochrony środowiska. Konsumenci wymagają rzeczywistych gwarancji potwierdzonych oznakowaniami lub tego, by kupowane przez nich produkty miały charakter lokalny, co sprzyja krótkim łańcuchom obrotu.

Czy jednak „pakiet jakości” uwzględnia, w odniesieniu do „jakości” produktów rolnych, takie zróżnicowanie sposobów konsumpcji?

Pierwsza propozycja zmian legislacyjnych w ramach wspomnianego „pakietu jakości” dotyczy systemów jakości produktów rolnych i przewiduje połączenie w jednym rozporządzeniu przepisów odnoszących się do chronionych nazw pochodzenia (ChNP) i chronionych oznaczeń geograficznych (ChOG) (oprócz win), do gwarantowanych tradycyjnych specjalności i do systemu „definicji jakościowych stosowanych fakultatywnie”. Interesujące wydaje się spostrzeżenie, że to rozporządzenie znajdzie w przyszłości zastosowanie (przynajmniej w przypadku ChNP, ChOG i gwarantowanych tradycyjnych specjalności) nie tylko do produktów rolnych z załącznika 1 Traktatu, lecz także do „listy produktów, niewymienionych w tym aneksie, a blisko związanych z produkcją rolną i gospodarką wiejską”, a więc listy, którą Komisja będzie mogła zmienić.

Propozycja zawiera zasadę rejestrowania ChNP i ChOG wyłącznie na poziomie UE wraz z obowiązkiem (z wyłączeniem produktów pochodzących z państw trzecich) używania symboli i definicji unijnych, jakie zostały ustanowione przez Komisję Europejską w aktach oddelegowanych.

Z kolei nazwy zarejestrowane do tej pory pozostaną – na mocy nowego rozporządzenia – objęte ochroną i automatycznie wpisane do rejestru. Nie trzeba przypominać, że Komisja Europejska chciała wzmocnienia ChNP i ChOG w celu ułatwienia ich uznawalności i konkurencyjności na poziomie globalnym (uproszczenie, wyjaśnienie, racjonalizacja). Propozycja oddała się znacznie od założeń zawartych w *Zielonej Księdze*, ponieważ obecny system, ograniczający ilościowo ChNP i ChOG, byłby powszechnie podtrzymany. Można zatem mówić o zwycięskim oporze producentów wina przed przyjęciem jednolitego systemu dla win i spirytusów.

W podobnym duchu Komisja Europejska sugerowała w *Zielonej Księdze* zniesienie niezbyt atrakcyjnego systemu gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Został on jednak utrzymany i wzmocniony, dlatego

też definicja słowa „tradycyjny” odsyła do okresu dłuższego niż 50 lat (lub dwóch pokoleń) zamiast 25 lat, w celu uwiarygodnienia systemu i skupienia gwarantowanych tradycyjnych specjalności na daniach gotowych i produktach przetworzonych. Oznaczanie gwarantowanych tradycyjnych specjalności, pozbawionych ochrony, byłoby zlikwidowane, a proponowany system dotyczyłby tylko zarezerwowania oznaczeń dla UE jako całości. W końcu umieszczenie symbolu UE na etykietach gwarantowanych tradycyjnych specjalności byłoby obowiązkowe. Komisja otrzymałaby daleko idące uprawnienia w zarządzaniu tym systemem za pomocą aktów delegowanych.

W kwestii kontroli – zarówno dla ChNP-ChOG, jak i dla gwarantowanych tradycyjnych specjalności – propozycja odsyła do przepisów prawa żywnościowego (rozporządzenie nr 882/2004).

W omawianej propozycji zmian legislacyjnych postuluje się stworzenie systemu definicji stosowanych fakultatywnie, jako że do tej pory były one mylone z zasadami obrotu handlowego. Do systemu włączone zostałyby istniejące definicje wynikające z różnych aktów prawa wspólnotowego w dziedzinie mięsa drobiowego, jaj, miodu, oliwy z oliwek, mleka i produktów mlecznych oraz tłuszczu do smarowania. Lista będzie się wydłużać ze względu na rolę systemu w zastępowaniu niektórych zasad obrotu. Komisja Europejska proponuje swoje usługi w zarządzaniu systemem przez akty delegowane, sprecyzowaniu kryteriów, które należy spełnić w odniesieniu do definicji, dokonywaniu zmian w liście itd. W taki sposób na przykład świadectwo pochodzenia „apellation montagne” będzie mogło przekształcić się w definicję stosowaną fakultatywnie.

Warto zwrócić uwagę na brak propozycji w odniesieniu do upraw ekologicznych, trzeba jednak w tym miejscu przypomnieć, że reguły, jakie się do nich stosuje, zostały zweryfikowane i wzmocnione w 2007 r.⁵², a Komisja Europejska oczekuje raportu z ich wykonania, który zostanie przedłożony w 2011 r. Parlamentowi Europejskiemu.

Ze społecznego punktu widzenia nie można zaprzeczyć, że oznaczenia ChNP, ChOG i gwarantowanych tradycyjnych specjalności przyczyniły się do utrzymania tradycyjnych form produkcji w interesie producentów i konsumentów. Z drugiej jednak strony, propozycje Komisji Europejskiej nie odpowiadają w rzeczywistości na zarzuty wobec systemów jakości

⁵² Już w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. UE, L 189, z 20 lipca 2007 r., s. 1.

UE, ze względu na ich niską dostępność dla małych producentów i sprzedaży bezpośredniej na rynkach lokalnych. Parlament Europejski chciał w ten sposób „wprowadzić w życie narzędzia pozwalające na nadanie wartości małym producentom lokalnym, produkującym metodami tradycyjnymi i rzemieślniczymi oraz na ich wspólną promocję, gdyż tego rodzaju produkcja jest bardzo ściśle związana z regionem, oraz umożliwiających nadanie im nazwy geograficznej, ponieważ dla tego typu przedsiębiorstw procedury nadawania nazw ChNP/ChOG są zbyt uciążliwe i zbyt drogie”. W tym kontekście Komisja Europejska sformułowała wniosek dotyczący rozporządzenia, które umożliwiłoby wykorzystanie wspólnego symbolu i wspólnej tożsamości – „produkt z mojej farmy”, do sprzedaży bezpośredniej na lokalnych rynkach, pozostawiając sposób obrotu takimi towarami w gestii państw członkowskich. W komunikacie dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej do 2020 r. Komisja Europejska przewidziała także, że drugi filar będzie służył realizacji środków dla „rynków lokalnych i krótkich łańcuchów obrotu żywności”. Mimo to propozycja zmian legislacyjnych dotycząca rozporządzenia, w obecnym kształcie, nie zawiera perspektywy, która byłaby zgodna z tymi założeniami⁵³.

Druga propozycja zmian legislacyjnych, które składają się na „pakiet jakości”, zawiera zasady obrotu handlowego i ma na celu zmianę rozporządzenia Rady (WE) 1234/2007 w sprawie wspólnej, jednolitej organizacji rynków rolnych, dodając do obecnego podejścia sektorowego podejście horyzontalne. Ta propozycja zwiera zasadę zgodności wytwarzania produktów rolnych (i tylko ich) z ogólną zasadą wprowadzania do obrotu, jako że nie ma zasad sektorowych, i zakłada zgodność z wymogami międzynarodowymi Codex Alimentarius i Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (EKG)⁵⁴.

Propozycja ta przyznaje jednocześnie Komisji Europejskiej uprawnienia do wprowadzania w życie norm sektorowych: na wszystkich stadiach obrotu handlowego, z szeroką prerogatywą dyskrecjonalną wynikającą

⁵³ Parlament Europejski zaproponował także, aby „w celu uniknięcia zaniku tradycyjnej wiedzy w dziedzinie żywienia” Komisja Europejska przewidziała „utworzenie europejskiego banku danych z tradycyjnymi przepisami kulinarnymi i starymi sposobami przyrządzania”, ale ta propozycja nie znalazła odzwierciedlenia we wnioskach z grudnia 2010 r.

⁵⁴ Wniosek wzmocniłby związki z porozumieniem WTO w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, nawet jeżeli EKG nie jest jedną z „trzech sióstr” obecnie wyznaczonych w ramach tego porozumienia. Niemniej jednak, w świetle art. 112 wniosku, Komisja Europejska miałaby znaczne uprawnienia delegowane, w tym także prawo derogacji z domniemania (oprócz bardzo ważnych norm dotyczących Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina, których nie mogłaby derogować).

z koniecznej elastyczności w celu dostosowania się do ewolucji uwarunkowań rynków, oczekiwań konsumentów i norm międzynarodowych. Wymienione uprawnienia odnoszą się do licznych rodzajów etykiet oznaczających miejsce pochodzenia. Podejście to jest ostrożne, ponieważ z pewnością należy „wkalkulować” interes konsumentów w odniesieniu do takiej informacji – o obowiązku takiego etykietowania „będzie się rozstrzygać indywidualnie dla każdego przypadku”, co może być postrzegane jako zapowiedź propozycji, w której przypadek mleka i produktów mlecznych byłby traktowany priorytetowo.

Warto przyrzeć się także dwóm komunikatom Komisji Europejskiej, które znalazły się w „pakiecie jakości”.

Pierwszy komunikat zawiera wytyczne UE dotyczące najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych⁵⁵. Tak więc Komisja Europejska, która nie zamierzała na razie zajmować się markami i prywatnymi systemami certyfikowania w inny sposób niż poprzez proste wytyczne, jest teraz związana prostymi orientacjami, mimo rozpowszechnienia tych systemów wraz z ich pochodnymi od 10 lat (z nie zawsze przestrzeganą zasadą certyfikacji strony trzeciej, nadużywaniem tych systemów do certyfikacji zwykłego przestrzegania przepisów prawa). Te orientacje bez „statutu prawnego” wpisują się w globalną politykę żywnościową, a nie tylko w WPR. Prawdą jest – jak przypomina Komisja Europejska – że te systemy powinny funkcjonować zgodnie z regułami rynku wewnętrznego i konkurencji oraz z wymogami w zakresie informowania konsumenta i etykietowania, ich treść winna być także zgodna z całą legislacją żywnościową, zwłaszcza dotyczącą higieny i bezpieczeństwa zdrowotnego, publicznych systemów certyfikacji oraz legislacji w zakresie organizacji i funkcjonowania akredytacji organów kontrolnych.

Co do reszty, Komisja wyraża życzenie, aby systemy umożliwiały partycypację wszystkich zainteresowanych uczestników łańcucha żywnościowego (w tym konsumentów), aby ich deklaracje oparte na dowodach były łatwo dostępne dla konsumentów, certyfikacja i inspekcja odpowiadały kryteriom doskonałości itd., jednakże formułuje w odniesieniu do tych postulatów jedynie zalecenia. Bez propozycji ze swej strony Parlament Europejski nie uzyska surowszej regulacji.

⁵⁵ Komunikat Komisji – Wytyczne UE dotyczące najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE, C 341/5, z 16 grudnia 2010 r.

Drugi komunikat Komisji Europejskiej zawiera wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia (ChNP) i chronione oznaczenia geograficzne (ChOG) jako składniki⁵⁶. Rzeczywiście, włączenie produktu posiadającego ChNP lub ChOG do środka spożywczego może przyczynić się do większej sprzedaży takich produktów, ale nie wolno dopuścić do tego, by etykieta na produkcie zawierającym takie składniki wprowadzała konsumenta w błąd. Dlatego też Komisja sama przyznaje, że nazwy zarejestrowane jako ChNP lub ChOG mogą zgodnie z prawem być wymienione na liście składników danego środka spożywczego, nawet w ramach lub obok nazwy handlowej tego środka, pod pewnymi warunkami związanymi z wykorzystywaniem jego nazwy.

Na zakończenie warto zastanowić się, czy „pakiet jakości” uwzględni różnicowanie sposobów konsumpcji.

Wydaje się, że nie uwzględni on wcale pewnych dążeń konsumentów, którzy woleliby zwrócić się bardziej w stronę produktów tradycyjnych, lokalnego rolnictwa, sprzedaży bezpośredniej. Podobnie zapomniano chyba o postulatach *Zielonej Księgi* dotyczących „wdrożenia oznakowań odnoszących się do dobrostanu zwierząt i rozszerzenia zakresu wspólnotowego oznakowania ekologicznego (*ecolabel*) na produkty żywnościowe i pasze dla zwierząt” oraz o sprawdzeniu, czy da się wprowadzić oznakowanie śladu węglowego. Prawdą jest jednak, że w obecnych, trudnych dla producentów rolnych czasach, takie ukierunkowanie spowoduje tylko podwyższenie nakładów na produkcję, bez nadziei zrekompensowania tych strat kosztem konsumenta, dla którego także byłoby to rozwiązanie wielce niekorzystne.

B. Zmiana ukierunkowania wspólnej organizacji rynków i systemów dopłat bezpośrednich na konsumentów

Podtrzymanie prostych mechanizmów bezpieczeństwa umiejscawia producentów rolnych bezpośrednio na rynkach, co oznacza lepsze dostosowanie do potrzeb konsumentów i lepsze połączenie między prawem rolnym a prawem żywnościowym.

Jeśli chodzi o wprowadzanie płatności bezpośrednich, to – według Komisji Europejskiej – służyło ono jako „odskocznia do przyjęcia spój-

⁵⁶ Komunikat komisji – Wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia (ChNP) i chronione oznaczenia geograficzne (ChOG) jako składniki, Dz. Urz. UE, C 341/3, z 16 grudnia 2010 r.

nych reform nastawionych na rynek i wzmocniło konkurencyjność sektora rolnego, zachęcając rolników do dostosowania się do wymogów rynku”⁵⁷. Można częściowo zgodzić się z powyższym twierdzeniem, zwłaszcza w odniesieniu do warunkowego charakteru dopłat bezpośrednich, których przyznawanie jest uzależnione od spełnienia pewnych wymogów formalnych związanych z gruntami rolnymi, a także działalnością i produkcją rolną w dziedzinie środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt i dobrymi uwarunkowaniami rolnymi i środowiskowymi. Jak już zostało powiedziane, te uwarunkowania współlistnieją z wymogami konsumenta-obywatela, znajdującego się w sercu polityki żywnościowej.

Niemniej jednak utrzymanie historycznych progów referencyjnych do obliczania poziomu dopłat nie doprowadzi do dostosowania produkcji do rynku: niebezzasadnie więc Komisja przewiduje ich zniesienie⁵⁸.

Jakiegokolwiek by były przesłanki wynikające z doświadczenia w sektorze owoców i warzyw i kryzysu mlecznego, czy też zmierzania się z fragmentarycznymi rynkami i z potężniejszymi, lepiej zorganizowanymi partnerami przemysłowymi i handlowymi, stosowanie wspólnych reguł konkurencji – bez odpowiedniego planowania – nie umożliwi producentom wzmocnienia ich pozycji negocjacyjnej. W sektorach, w których właściwie od zawsze podlegali oni ochronie bardzo skutecznych systemów interwencji publicznej, przejście mogło być tylko długotrwałe i bolesne, tak jak w sektorze mleka, w którym kwoty mleczne opóźniły przemiany strukturalne i uwrażliwienie na potrzeby rynku, a reforma WPR przeniosła tych producentów na rynki, na których inni aktorzy już dyktowali swoje warunki.

Przyszedł czas na przypomnienie, że Traktat od samego początku zezwalał na wybór – jako formy wspólnej organizacji rynków – specjalnych reguł konkurencji, niezbędnych do realizacji celów WPR

Komisja na podstawie wniosków Grupy Wysokiego Szczebla podchodzi do tej kwestii ostrożnie, przewidując ograniczone derogacje o charakterze tymczasowym w stosunku do wspólnych reguł konkurencji⁵⁹: do 2020 r. i tylko dla mleka (każdy pamięta jednak o kwotach cukrowych, ustanowionych „przejściowo” w 1966 r., a trwających do tej pory). Po-

⁵⁷ Komunikat komisji przyjęty 18 listopada 2010 r., *La politique agricole commune à l'horizon 2020...*, op. cit., s. 4.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w zakresie stosunków umownych w sektorze mleka i produktów mlecznych, KOM (2010) 728 z 9 grudnia 2010 r.

zwoli też państwom członkowskim (jeśli wyrażą one taką wolę) sprawić, by było obowiązkowe zawieranie pisemnych, formalnych umów, zawieranych z góry na dostawy surowego mleka, podporządkowując je pewnym wspólnym regułem. Pozwoli na uznawanie organizacji producenckich w sektorze mleka na podstawie prawa UE i – co wykracza poza tolerancję w sektorze owoców i warzyw – umożliwi wspólne negocjowanie klauzul umownych, w tym cen, aż do maksymalnej objętości surowego mleka (3,5% całkowitej produkcji UE, 33% całkowitej krajowej produkcji państw członkowskich uczestniczących w tych negocjacjach, stanowiąc przy tym przedmiot prerogatyw krajowych organów ds. konkurencji). W końcu dopuści uznawanie organizacji międzyzawodowych w sektorze mleka na podstawie prawa unijnego, przyznając im takie same ograniczone uprawnienia, jak organizacjom działającym na rynku owoców i warzyw.

4. Podsumowanie

Wszystkie omówione wyżej propozycje Komisji potwierdzają konieczność wypracowania delikatnych kompromisów między prawem rolnym znajdującym się w defensywie a prawem żywnościowym będącym w ataku. Pozostaje nadal podstawowe pytanie: co w „układzie sił” okaże się ważniejsze – bezpieczeństwo dostaw, czy dostęp do żywności? Te problemy są wzmacniane w Unii Europejskiej, brutalnie zaalarmowanej zamieszkami wywołanymi głodem w 2008 r. i obawami związanymi ze wzrostem światowego zapotrzebowania na środki spożywcze (wzrost o 70% do 2020 r. zgodnie z prognozami FAO)⁶⁰, jak również rosnącym ubóstwem na jej własnym terytorium.

W tym kontekście Komisja Europejska jest gotowa nadać WPR bardziej społeczny wymiar: obserwować można bardzo interesującą propozycję dystrybuowania środków spożywczych osobom najbardziej potrzebującym (13 milionów w UE w 2008 r.)⁶¹. Należałoby utrwalić te interwencje, uniezależniając je od istnienia nadwyżek produkcji rolnej i skupując na rynkach – (najlepiej europejskich) produkty dostosowane do potrzeb żywieniowych osób najbardziej potrzebujących. Ze względu na to, że traktatowe regulacje rolne, mające już 53 lata, nigdy dotąd nie były interpretowane

⁶⁰ Komunikat *La politique agricole commune à l'horizon 2020*, op. cit., w którym jako pierwszy cel WPR do 2020 r. wyznaczono bezpieczeństwo dostaw produktów „jakościowych i bezpiecznych”.

⁶¹ KOM (2010) 486, wersja ostateczna z 17 września 2010 r.

w ten sposób, Parlament Europejski (teraz współdecydujący), Komitet Ekonomiczny i Społeczny oraz Komitet Regionów wspierają Komisję Europejską przed szczególnie podzieloną Radą.

Nie dziwiłoby, gdyby WPR – której żywotność przetrwała najcięższe próby – przyczyniła się do stanowczego i szybszego wdrożenia prawa żywnościowego, zawartego w art. 11-1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, ratyfikowanego przez 27 państw członkowskich UE. Jako że ograniczenia tego paktu są dobrze znane (zobowiązanie do stopniowego wdrażania jego postanowień, niepełna możliwość odwołania się do sądu w zależności od tego, czy strona podpisała „fakultatywny” protokół z 2009 r.), uznanie prawa do żywności jako jednego z praw podstawowych w Europie może być także ważnym sprzymierzeńcem WPR.

THE EFFECT OF FOOD LAW ON AGRICULTURAL LAW

Summary

At the crossroads of different fields (public law and private law, commercial law and environmental protection law, spatial planning law, etc.), agricultural law is becoming increasingly influenced by food law, which is no longer limited to the traditional principles of hygiene. This emerging field of law is poorly known, little taught, considered to be of little interest for legal studies, particularly in France. This discussion was limited to the investigations of the double effect of the European food law on agricultural law: in the scope in which it attempts to incorporate into its structure one of the previous structural elements of agricultural law (the structural effect) and in the scope, in which food law changes considerably the focus of agricultural law on consumer protection (the effect of the content).

In the conclusion the Author discusses e.g. the necessity to develop subtle compromises between agricultural law being forced onto the defensive and food law in the offensive. The European Commission is ready to provide CAP with a more social aspect and acknowledging the right to food as one of the principal rights in Europe may provide important support for the development of CAP.

L'INFLUENZA DEL DIRITTO ALIMENTARE SUL DIRITTO AGRARIO

Sommario

A cavallo tra diverse discipline (del diritto pubblico e del diritto privato, del diritto commerciale e del diritto ambientale, del diritto della sistemazione spaziale etc.) il diritto agrario subisce attualmente una forte influenza dal diritto alimentare, poiché quest'ultimo

non si limita più a enucleare principi in tema di igiene alimentare. Il diritto alimentare è una disciplina recente, pertanto, poco conosciuta, insegnata, e attraente per le analisi giuridiche, soprattutto in Francia. Le considerazioni condotte si limitano all'analisi del doppio impatto che il diritto alimentare europeo ha sul diritto agrario. In particolare il diritto alimentare toglie al diritto agrario un elemento della sua struttura (impatto strutturale), inoltre orienta il diritto agrario verso la tutela del consumatore (impatto testuale).

Secondo l'Autore vi è la necessità di elaborare dei sensibili compromessi tra il diritto agrario e il diritto alimentare. La Commissione Europea è pronta a dare alla PAC una dimensione sociale. Inoltre il riconoscimento del diritto al cibo come diritto fondamentale può essere un alleato importante per lo sviluppo della PAC.

JOSÉ MARTÍNEZ

Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*

1. Obszar wiejski: nowe pojęcie czy nowy pomysł?

W świecie akademickim obserwuje się pewien fenomen: gdy brakuje pomysłów, reformuje się pojęcia. Obecnie w Niemczech i w Unii Europejskiej możemy zaobserwować falę reform terminologicznych w dziedzinie prawa rolnego. W centrum tych zmian umiejscawia się pojęcie obszaru wiejskiego. Liczne ministerstwa rolnictwa niemieckich krajów związkowych zmieniły nazwę i nazywają się obecnie ministerstwami obszarów wiejskich lub rozwoju obszarów wiejskich. R. Norer broni szerokiego pojęcia obszaru wiejskiego i proponuje zastąpienie koncepcji rolnictwa koncepcją obszaru wiejskiego¹. Unia Europejska w swoich raportach, w których ocenia różne modele przekształceń dotacji dla rolnictwa, podkreśla wagę przyszłego pojęcia wspólnej polityki rolnej ukierunkowanej na rozwój obszarów wiejskich, a tym samym mającej perspektywę funkcjonalno-terytorialną, co pozostawia na marginesie rolnika i jego działalność gospodarczą². W konsekwencji proponuje intensyfikację pro-

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu *El concepto «zona rural» como respuesta a la multifuncionalidad de la futura actividad agraria*, wygłoszonego na polsko-włoskiej konferencji naukowej (IV Giornate Polacco-Italiane) pt. „Przyszłość prawa rolnego” („Futuro di diritto agrario”), która odbyła się w Obrzycku k. Poznania 22-25 września 2010 r. (tłum. Anna Staniewska).

¹ R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht*, Wien 2005; R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums*, „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 160.

² Por. sprawozdania Komisji Europejskiej na: <http://ec.europa.eu/agriculture/index.de.htm>; Comision Europea, *Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa*, Dz. Urz. WE, 281/3, 1966;

gramów gospodarczych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w drugim filarze, kosztem dotacji w pierwszym filarze, które tradycyjnie stanowią główną podstawę dochodów rolników.

Czy znajdujemy się zatem w obliczu zmian semantycznych będących reakcją na impas w Brukseli, czyli na brak nowych pomysłów, czy też są one odpowiedzią na rewaloryzację polityczną i prawną działalności rolniczej? Teza, którą pragnę rozwinąć, głosi, że znajdujemy się w obliczu rewaloryzacji prawnej wielofunkcyjności działalności rolniczej. Rewaloryzując tę można uzasadniać z różnych perspektyw.

2. Wyzwania europejskiego prawa rolnego

Moim zdaniem, pojęcie obszaru wiejskiego jest przede wszystkim instrumentem przewycięzania trzech wyzwań stojących przed europejskim prawem rolnym w związku z zachowaniem jego tradycyjnych struktur: a) umiędzynarodowienia prawa rolnego w Światowej Organizacji Handlu, b) jego demokratyzacji w Unii Europejskiej z Parlamentem odpowiedzialnym za Wspólną Politykę Rolną, c) przewycięzeniem tradycyjnych struktur prawnych i gospodarczych polityki rolnej. Te trzy wyzwania koncentrują się w fundamentalnym instrumencie polityki rolnej: dotacjach dla rolnictwa.

„Obszar wiejski”, jako koncepcja geograficzna, podkreśla różne funkcje rolnictwa dla danego terytorium i pozwala w ten sposób uniknąć perspektywy gospodarczo-handlowej działalności rolniczej, która dominowała w europejskiej polityce rolnej³. W ten sposób pozwala odróżnić rolnictwo od innych rodzajów działalności gospodarczej, umożliwiając również uzasadnienie prawne i polityczne specjalnego traktowania sektora rolnego w zakresie międzynarodowych przepisów Światowej Organizacji Handlu i europejskich przepisów o konkurencji.

3. Obszar wiejski w Unii Europejskiej

Mimo swojego wybitnie miejskiego i przemysłowego charakteru oraz zmniejszającej się roli rolnictwa jako działalności gospodarczej, Unia Europejska ukazuje niewątpliwie znaczącą rzeczywistość wiejską. 56% ludności

Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, komunikat Komisji z 20 września 2000 r., Dz. Urz. WE, C 17/4, 2001.

³ R. Norer, *Agrarrecht und Recht des ländlichen Raums: Orchideenfach oder Zukunftstrend?*, „Zeitschrift für Schweizerisches Recht” 128, 2009, s. 236.

27 państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) mieszka na obszarach wiejskich, a te stanowią 91% jej terytorium⁴. Przez obszar wiejski rozumie się niezurbanizowane terytorium powierzchni Ziemi lub część jednostki samorządu terytorialnego, która nie jest sklasyfikowana jako obszar miejski lub będący efektem ekspansji miasta⁵. Jest to zatem definicja negatywna. Ze względu na to koncepcja obszaru wiejskiego obejmuje z konieczności liczne funkcje, które mogą lub muszą być realizowane na tych terytoriach. Należy do nich nie tylko działalność rolno-hodowlana czy rolno-przemysłowa, lecz również działalność z zakresu ochrony środowiska, a także takie rodzaje działalności, jak eksploatacja zasobów energetycznych czy turystyka⁶. Punktem wyjścia koncepcji obszaru wiejskiego nie jest zatem perspektywa funkcjonalna, ograniczająca się do rolnika i jego przedsiębiorstwa, lecz perspektywa obejmująca zewnętrzne skutki jego działalności i oddziaływanie na nią otoczenia, a także wszelkie rodzaje działalności gospodarczej, które są zgrupowane w ramach pojęcia różnicowania działalności rolniczej⁷.

4. Obszar wiejski i rolnictwo wielofunkcyjne

Obecna dyskusja polityczna na temat reformy systemu rolnego wykorzystuje koncepcję obszaru wiejskiego głównie w celu uwzględnienia idei wielofunkcyjności rolnictwa, koncepcji, która w ostatnich latach z mocą utorowała sobie drogę, wykorzystywanej najpierw w sferze politycznej, a następnie naukowej⁸. Detonatorem tej ekspansji było uznanie całościowej realizacji przez rolnictwo funkcji związanych z produkcją żywności i surowców, funkcji środowiskowych (wspieranie siedlisk, utrzymanie krajobrazów antropogenicznych itp.) i funkcji społecznych (przyczynianie

⁴ Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_de.htm.

⁵ C. Lienau, *Die Siedlungen des ländlichen Raums*, Braunschweig 1995, s. 15.

⁶ P. Käß, *Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft*, Baden-Baden 2010, s. 58 i n.

⁷ C. Grimm, *Agrarrecht*, wyd. 2, München 2004, s. 12.

⁸ A. Massot-Martí, *La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2002, nr 11, s. 63; E. Reig Martínez, *La multifuncionalidad del mundo rural*, „Revista de Economía” 2002, nr 803, 2002, s. 33 i n.; I. Atance Muñiz, J. Gómez-Limón Rodríguez, J. Barreiro Hurlé, *El reto de la multifuncionalidad agraria*, „Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” 2006, nr 210, s. 160; I. Atance Muñiz, C. Tió Saralegui, *La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria*, „Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” 2000, nr 189, s. 32.

się do żywotności obszarów wiejskich i ochrony dziedzictwa kulturowego)⁹. Z koncepcji tej wynika, że działalność rolnicza wytwarza pewne dobra podlegające wymianie na rynkach i inne dobra, do których należy większość dóbr mających charakter środowiskowy i społeczny, które w większym lub mniejszym stopniu mają charakter dóbr publicznych¹⁰.

Zatem rolnik oddziałuje na środowisko naturalne, a środowisko naturalne modyfikuje działalność rolniczą. Jednakże wielofunkcyjność nie jest niedawnym odkryciem, była ona już przedmiotem Wspólnej Polityki Rolnej i badań naukowych w ciągu ostatnich czterdziestu lat¹¹. Należy uznać, że Wspólna Polityka Rolna zawsze obejmowała aspekty związane z zagadnieniami wykraczającymi poza zarządzanie rynkami rolnymi, choć ta ostatnia kwestia zawsze była dominująca. Impulsem dla tej polityki były przede wszystkim konsekwencje emigracji i pustoszenia demograficznego obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania w wyniku zmian strukturalnych. Paradoksalnie, Wspólna Polityka Rolna była z kolei częścią przyczyną tych procesów¹².

Tradycyjna polityka struktur rolnych zawierała już środki zmierzające do rekompensaty szczególnych trudności dla gospodarstw mających źródło w środowisku naturalnym (rolnictwo górskie), a od 1985 r. zaczyna się też pojawiać szczególne zainteresowanie powiązaniem troski o środowisko z realizacją polityki rolnej. Wraz z reformą Wspólnej Polityki Rolnej z 1992 r. konkretyzuje się zespół środków towarzyszących, między innymi znajdujących urzeczywistnienie w dotacjach środowiskowych, na które przeznaczają się po raz pierwszy znaczne środki budżetowe. Jednakże dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych, wraz z „Agendą 2000”, można dostrzec zmianę jakościową drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej, polegającą na uwzględnieniu idei rolnictwa wielofunkcyjnego jako centralnego elementu wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

⁹ J. Segrelles Serrano, *La multifuncionalidad rural: realidad conflictiva en la Unión Europea, mito en América Latina*, „Eria: Revista Cuatrimestral de Geografía” 2007, nr 72, s. 94.

¹⁰ L. Valenzuela Montes, R. Pérez Campaña, *Ecoestructura y multifuncionalidad del paisaje agrourbano*, „Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid” 2009, nr 12, 2009, s. 67.

¹¹ E. Moyano Estrada, *Multifuncionalidad, territorio y desarrollo de las áreas rurales*, „Ambienta” 2008, nr 81, s. 8; A. Carretero García, *Algunas consideraciones sobre el concepto de multifuncionalidad agraria*, „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2008, nr 53, s. 46; A. Massot-Martí, *La multifuncionalidad agraria: un paradigma a la búsqueda de una política*, w: L. Yagüe (red.), *Agricultura ante el tercer milenio*, Madrid 2002, s. 830 i n.

¹² K. Patel, *Europäisierung wider Willen: die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, München 2009, s. 427.

5. Obszary wiejskie jako odpowiedź na wyzwania europejskie

A. Umiejdzynarodowienie europejskiego prawa rolnego

a) Rolnictwo w Światowej Organizacji Handlu

Ta zmiana jakościowa wynika przede wszystkim z umiejdzynarodowienia prawa rolnego w zakresie subwencji rolnych. Komisja Europejska rozwija i wspiera obecnie wielofunkcyjność jako koncepcję roli rolnictwa w krajach rozwiniętych, co pozwala uzasadnić jej stanowisko wobec Światowej Organizacji Handlu, a zarazem ochronić najwartościowszą część europejskiego modelu rolnictwa¹³. Stanowi ona zatem odpowiedź władz europejskich na akcent, który inne kraje OECD – Stany Zjednoczone, Australia itp. – kładą na kontynuację ścieżki liberalizacji handlu międzynarodowego produktami rolnymi i ograniczenia protekcjonizmu handlowego, zapoczątkowanej w Rundzie Urugwajskiej¹⁴.

Z formalnego punktu widzenia, Komisja Europejska opiera się na własnym tekście Porozumienia w sprawie rolnictwa osiągniętego w 1994 r.¹⁵, pod koniec Rundy Urugwajskiej, w którego preambule potwierdza się, że celem długookresowym jest osiągnięcie znacznej redukcji wsparcia i ochrony rolnictwa, w celu umożliwienia korygowania i unikania restrykcji i zniekształceń na światowych rynkach rolnych, ale że kompromisy osiągnięte w tym zakresie „muszą uwzględniać zagadnienia pozahandlowe, w tym bezpieczeństwo żywnościowe i konieczność ochrony środowiska”.

b) Preferencyjne traktowanie jako reguła

Sektor rolny cieszył się w drugiej połowie XX w. preferencyjnym traktowaniem w międzynarodowym prawie gospodarczym¹⁶. Rolnictwo krajów rozwiniętych przeżywało długi etap ekspansji, w trakcie którego

¹³ A. Massot-Martí, *La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?*, „Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” 2000, nr 188, s. 9 i n.

¹⁴ E. Reig Martínez, *La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites de un concepto*, www.uv.es/ereig/es/documentos/multifuncionalidad_Santiago.pdf.

¹⁵ J. Acuña, *Los países en desarrollo agroexportadores y el Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio*, w: F. Pastorino (red.), *La agricultura en el ámbito internacional*, Madrid 2007, s. 261 i n.; K. Unceta Satrustegui, E. Malagón Zaldua, *La multifuncionalidad agraria y las preocupaciones no comerciales en los debates de la OMC*, „Boletín Económico de ICE” 2007, nr 2920, s. 32.

¹⁶ A. Massot-Martí, *La PAC...*, s. 9 i n.

głównym źródłem dynamiki były duże wzrosty wydajności uzyskiwane od początku sukcesywnego wprowadzania innowacji technicznych, które zwiększyły zarówno plony produkcji roślinnej, jak i wydajność produkcji zwierzęcej¹⁷. Ten rozwój potencjału produkcyjnego sektora rolnego dokonał się pod osłoną polityk rolnych opartych na kombinacji ochrony handlowej, cen gwarantowanych i płatności bezpośrednich dla producentów, co odniosło skutek zwiększenia opłacalności podejmowania coraz bardziej intensywnych form produkcji.

Podczas gdy w innych sektorach produkcji wzrostowi gospodarczemu towarzyszyło znaczne ograniczenie barier w handlu międzynarodowym, rolnictwo pozostało na marginesie w zakresie fundamentalnych wysiłków dotyczących liberalizacji handlu, które miały miejsce od 1947 r. do rozpoczęcia Rundy Urugwajskiej GATT w 1986 r.¹⁸ Niemniej, przy okazji tych ostatnich negocjacji, poddano pod dyskusję szereg kluczowych tematów: dostęp do rynków, możliwość subwencjonowania nadwyżek rolnych oraz ewentualną niekompatybilność z wielostronnym systemem handlu określonych instrumentów wsparcia dochodów rolniczych.

c) Preferencyjne traktowanie jako wyjątek

Wraz ze zmianą postrzegania przez opinię publiczną znaczenia, które należałoby przypisać problemowi dochodów rolników, w związku z innymi aktualnymi problemami społecznymi, oraz okolicznością, że nasylenie rynków rolnych postawiło pod znakiem zapytania cele produkcyjne polityk rolnych w głównych krajach OECD, została zakwestionowana legitymizacja tych polityk. Doszła do tego rosnąca presja ze strony krajów pragnących określić wyraźne granice swobody manewru rządów w zakresie ograniczania dostępu do swoich rynków wewnętrznych lub wspierania eksportu ze środków budżetowych¹⁹.

Zniknięcie ze sceny tradycyjnego wyjątku rolnego w negocjacjach, w celu osiągnięcia większej swobody handlu międzynarodowego, wraz z bardziej kompleksową wizją roli rolnictwa we współczesnych społeczeństwach przyczyniły się do rozpowszechnienia nowej idei – wielo-

¹⁷ R. Silva Gilli, *El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y su aplicación en la agricultura*, w: F. Pastorino (red.), op. cit., s. 180 i n.

¹⁸ A. Massot-Martí, *La Política Agrícola Común frente a la Ronda del Milenio*, „Boletín Económico de ICE” 2000, nr 2651, s. 27.

¹⁹ Idem, *La PAC...*, s. 23.

funkcyjności rolnictwa²⁰. W interpretacji Komisji Europejskiej stanowi ona okazję do zastąpienia starej koncepcji „wyjątku rolnego”, który w zasadniczym zakresie pozostawiał handel rolny tradycyjnie na marginesie kolejnych wielostronnych negocjacji handlowych prowadzonych w łonie GATT, nowym podejściem umożliwiającym powstrzymanie wszelkich prób całkowitej eliminacji dotacji dla rolnictwa związanych z produkcją na podstawie ich zniekształcającego wpływu na przepływy w handlu rolnym. W ten sposób wielofunkcyjność rolnictwa europejskiego na obszarach wiejskich stanowi dokładnie ten interes pozahandlowy, który Porozumienie było skłonne brać pod uwagę przy powrocie do negocjacji na temat handlu rolnego²¹.

B. Wielofunkcyjność jako argument

Funkcje, które Komisja Europejska bierze pod uwagę, rozwijając rolnictwo europejskie, i które pozwalają jej mówić o wielofunkcyjności i obszarach wiejskich są to głównie:

- produkcja żywności do spożycia przez ludzi i żywienia zwierząt gospodarskich, a także innych towarów do użytku przemysłowego,
- ochrona walorów krajobrazowych i wiejskiego środowiska naturalnego,
- przyczynianie się do żywotności obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju gospodarczego z punktu widzenia terytorialnego²².

Pierwsza z tych trzech funkcji jest tradycyjnie doceniana przez społeczeństwo i wynagradzana za pośrednictwem mechanizmu cen rynkowych. W przypadku drugiej i trzeciej ze wspomnianych funkcji Komisja jest zdania, że odnalazła klucz do nowatorskiego i bardziej zgodnego z wartościami występującymi w społeczeństwie europejskim uzasadnienia. Negocjacje handlowe w ramach Rundy Urugwajskiej doprowadziły do porozumień zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na międzynarodowy handel rolny krajowych polityk rolnych. Jednakże należy podkreślić, że Unia Europejska uzyskała uznanie handlu rolnego na szczeblu międzynarodowym jako sektora szczególnego wobec produk-

²⁰ Ibidem.

²¹ E. Reig Martínez, op. cit.

²² A. Heissenhuber, C. Hebauer, M. Kapfer, *Halbzeitbewertung der GAP und Umsetzung der Multifunktionalität*.

tów przemysłowych. Z tego względu liberalizacja rynku rolnego nie powstrzymuje odpowiedniej ochrony funkcji pozagospodarczych polityki rolnej²³.

W porozumieniu końcowym Rundy Urugwajskiej polityki niezakłócające handlu międzynarodowego zostały włączone do zespołu działań ujętych w tak zwanej zielonej skrzynce, wśród nich znalazły się polityki rolno-środowiskowe i programy pomocy regionom o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Jednakże nie osiągnięto nawet porozumienia w sprawie stopnia redukcji. Ostatnia runda negocjacji w 2008 r.²⁴ w Genewie poniosła klęskę. Unia Europejska ma interes w obronie idei wielofunkcyjności jako uzasadnienia polityki rolnej dotyczącego racji ogólnie wyjaśniających istnienie zielonej skrzynki, podczas gdy państwa rozwijające się skupiają na tym zagadnieniu swoją krytykę, wskazując, że dotacje gospodarcze wielkości 40 milionów euro z konieczności zniekształcają handel międzynarodowy.

Zarówno Unia Europejska, jak i Stany Zjednoczone sprzeciwiają się wszelkim ograniczeniom zasad zielonej skrzynki. Jednakże, aby złagodzić krytykę, Unia Europejska i Stany Zjednoczone wspierają postulat państw rozwijających się dotyczący modyfikacji kryteriów zielonej skrzynki, uznając za dodatkowe uzasadnienie dotacje tych krajów na rzecz rozwoju²⁵. Dzięki restrukturyzacji europejskiej polityki rolnej, a tym samym nadaniu obszarom wiejskim statusu nowego przedmiotu subwencji międzynarodowych, Unia Europejska jest w stanie w zasadzie zachować strukturę rolną opartą z konieczności na subwencjach rolnych.

6. Demokratyzacja europejskiego prawa rolnego

Ponadto koncepcja obszarów wiejskich, która obejmuje ideę polegającą na tym, że wielofunkcyjność stanowi cechę wyróżniającą produkcji rolnej, okazała się owocna podczas wyposażania polityki rolnej Unii Europejskiej w nowe źródła legitymizacji. Ta potrzeba ponownego zdefiniowania legitymizacji wynika z demokratyzacji europejskiej polityki rolnej, będącej konsekwencją przekształcenia procedury legislacyjnej w Traktacie z Lizbony.

²³ R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann, J. Hepburn, *Agricultural Subsidies in the WTO*, w: *Green Box 2009*, s. 5.

²⁴ OMC, „Boletín de Prensa” 2008, nr 8243, http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/meet08_summary_29july_e.htm.

²⁵ R. Norer, *Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik*, Wien 2007, s. 13.

A. Parlament Europejski jako legislator rolny

Traktat z Lizbony²⁶ zerwał z tradycyjnym rozróżnieniem na tak zwane obowiązkowe wydatki budżetowe i wydatki nieobowiązkowe. Rozróżnienie to determinowało podział kompetencji budżetowych między Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski. Rada Unii Europejskiej podejmowała ostateczną decyzję w sprawie wydatków obowiązkowych, czyli związanych z rolnictwem lub rybołówstwem, albo wynikających z umów międzynarodowych zawartych przez Unię. Parlament Europejski natomiast podejmował ostateczną decyzję w sprawie wydatków nieobowiązkowych, czyli wydatków na rzecz regionów mniej zamożnych i środowiska. Wraz ze zniknięciem tego rozróżnienia w Traktacie z Lizbony równoważy się ciężar odpowiadający obu instytucjom w momencie przyjmowania budżetu UE²⁷.

Jak należało oczekiwać, „parlamentaryzacja” europejskiej polityki rolnej zapoczątkowała, jak to można obecnie obserwować, szeroką debatę parlamentarną na temat celów i legitymizacji politycznej tradycyjnych europejskich struktur rolnych, przede wszystkim systemu subwencji dla rolnictwa²⁸. Przyczyna jest oczywista: podczas gdy procedura legislacyjna przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r. miała cechy spotkania ekspertów do spraw rolnictwa o wspólnych interesach w Dyrekcji Generalnej do spraw Rolnictwa i Radzie Ministrów Rolnictwa, Parlament Europejski wprowadza do tej harmonijnej debaty perspektywę ogółu społeczeństwa. W ten sposób z konieczności wytworzyła się sytuacja, w której system pomocy dla rolnictwa jest wystawiony na silne presje legitymizacji politycznej²⁹. Jest to ewidentne w stanowiskach Parlamentu w trakcie obecnej debaty o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej. Konsekwencją przekształcenia równowagi władzy w procedurze legislacyjnej UE z systemu dwubiegunowego pomiędzy Komisją a Radą w złożony system z Parlamentem Europejskim jest większa legitymizacja przyszłych dotacji dla rolnictwa. Innymi słowy, za pośrednictwem Parlamentu Europej-

²⁶ Dz. Urz. UE, C306, z 17 grudnia 2007 r., s. 1 i n.

²⁷ Art. 43 ust. 2 TFUE; art. 294 TFUE; Ch. Busse, w: C. O. Lenz, K.-D. Borchardt (red.), *EU-Verträge Kommentar*, wyd. 5, 2010, art. 43 ust. 3.

²⁸ Por. *Informe del Comité para la agricultura y el desarrollo rural sobre el futuro de la PAC, 2009/2236(INI)*, „Agra-Europe” 2001, nr 16, Dokumentation, s. 1.

²⁹ Por. debatę parlamentarną <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/draftReports/comparlDossier.do?dossier=AGRI%2f7%2f01458&language=DE>.

skiego nierolnicza ludność Europy kwestionuje konieczność, oddziaływanie i korzyści płynące z europejskiej polityki rolnej³⁰.

B. Wielofunkcyjność jako ogólna legitymizacja dotacji rolnych

Komisja Europejska poszukuje takiej legitymizacji, która nie ogranicza się do sfery zaledwie politycznej, w koncepcji obszarów wiejskich³¹. Subwencji rolnych nie da się już legitymizować poprzez cel związany po prostu z zagwarantowaniem dochodów dla rolników jako podmiotów gospodarczych³². Nawet jeżeli prawdą jest, że produkcja rolna w Europie nie jest rentowna bez dotacji gospodarczych, nie jest to przekonujący argument dla ludności nierolniczej reprezentowanej przez większość w Parlamencie, ze względu na to, że ten rodzaj dotacji wymaga koniecznie zbadania w konkretnym przypadku braku wystarczających środków ekonomicznych, a badanie takie nie odpowiada tradycyjnym strukturom dotacji dla rolnictwa. Natomiast wychodząc od pojęcia obszaru wiejskiego, można skoncentrować dotację na wielorakich funkcjach związanych z interesem społecznym, które realizuje rolnik³³.

Dotacja nie ma zatem na celu zagwarantowania istnienia podmiotu gospodarczego, lecz zagwarantowanie realizacji funkcji związanych z interesem społecznym. Subwencja ekonomiczna przekształca się w ten sposób w świadczenie wzajemne w zamian za zrealizowaną usługę. Obecnie istnieje już takie powiązanie między dotacjami ekonomicznymi a zrealizowanymi usługami pod postacią instrumentu współzależności lub wzajemnej zgodności³⁴. Przez pojęcie współzależności rozumie się, w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej, uzależnienie płatności przewidzianych w systemach wsparcia bezpośredniego na rzecz rynków określonych produktów od spełnienia wymogów środowiskowych, które muszą określić państwa członkowskie³⁵.

³⁰ K.-D. Borchardt, w: Lebensministerium Österreich, EU: Gestaltung der GAP nach 2013 jetzt schon in der heißen Phase, <http://www.bmlfuw.gv.at/article/articleview/74649/1/26603>.

³¹ „Agra-Europe” 2010, nr 18, EU-Nachrichten, s. 1.

³² W. Frenz, *Handbuch Europarecht, Beihilfe- und Vergaberecht*, Berlin 2007, pkt 1078.

³³ J. Martinez, *Agrarbeihilfen als Steuerungsinstrument zwischen Agrarpolitik und Wettbewerbsrecht*, „Jahrbuch des Agrarrechts” 2010, nr 59, s. 105 i n.

³⁴ S. Münchhausen, *Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Cross-Compliance und Weiterentwicklung von Agrarumweltmaßnahmen*, Bonn 2009; T. Cantó López, *El régimen jurídico estatal de la condicionalidad de las ayudas directas a la agricultura*, w: „Revista Aranzadi de Derecho Ambiental” 2005, nr 7, s. 253-260.

³⁵ D. Schweizer, *Cross Compliance - Bindung von EU-Zahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelstandards*, „Agrar- und Umweltrecht” 2009, s. 44; J. Ares,

Jednakże obecne podejście Komisji znacznie różni się od tego instrumentu. Podczas gdy współzależność jest instrumentem służącym do nakładania kar za niespełnienie określonych zobowiązań ustawowych lub umownych³⁶, przyszła dotacja będzie świadczeniem lub co najmniej odszkodowaniem w zamian za usługi rolnika służące zachowaniu i modyfikacji obszarów wiejskich.

C. Konsekwencje dla natury prawnej dotacji dla rolnictwa

Należy postawić pytanie, czy dotacje takie, od chwili uznania ich za świadczenia wzajemne, zmieniają swoją naturę prawną, tracąc status dotacji ekonomicznych w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Można tu nawiązać do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Altmark-Trans*³⁷. Z jego treści można wydedukować ponadto, że rekompensaty za usługi publiczne nie stanowią pomocy państwa, pod warunkiem że spełniają określone warunki. Musi chodzić o prawdziwą usługę w ogólnym interesie ekonomicznym, w rozumieniu postanowień Traktatu. Z orzeczenia wynika, że w braku prawodawstwa wspólnotowego w tym zakresie, państwa członkowskie dysponują rozległą władzą związaną z oceną natury usług możliwych do zakwalifikowania jako będące w ogólnym interesie ekonomicznym³⁸.

Pojęcie ogólnego interesu ekonomicznego implikuje, że przedsiębiorstwom tym powierzono szczególną misję przydzieloną przez państwo. Problematiczną rzeczą jest, że kwota rekompensaty nie może przekraczać wartości koniecznej w celu pokrycia kosztów wynikających ze spełnienia zobowiązań związanych z usługami publicznymi, z uwzględnieniem odpowiednich przychodów, a także racjonalnego zysku ze spełniania tych zobowiązań³⁹.

La condicionalidad, instrumento clave para legitimar la actual PAC ante la sociedad, „Laboreo” 2008, nr 469, s. 24-27.

³⁶ E. Cejudo García, J. Maroto Martos, *La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural*, „Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales” 2010, nr 14, s. 310-322.

³⁷ STJCE de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, as. C-280/00.

³⁸ V. Götz, J. Martínez, w: M. Dausen (red.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, t. III, 25, München 2010, s. 63; Martínez, *Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht - Bestandsaufnahme und Perspektiven*, „Europäischer Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2010, nr 368, s. 372; J. Schwarze, w: idem, U. Becker, A. Hatje, J. Schoo (red.), *EU-Kommentar*, wyd. 2, Baden-Baden 2009, art. 87 pkt 35 TWE.

³⁹ Th. Jaeger, w: M. Holoubek, M. Potacs (red.), *Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts*, t. II, Wien-New York 2007, s. 681 i 708.

Z tego względu koncepcja ta wymaga koniecznie uprzedniej oceny funkcji dotacji w zamian za działania w interesie ogólnym. Ogólnie biorąc, ta kwota rekompensaty określana jest zgodnie z procedurą otwarcia na rzeczywistą i efektywną konkurencję lub na podstawie kosztów dobrze zarządzanych średnich przedsiębiorstw⁴⁰. Jednakże gdy nie występuje rzeczywista konkurencja ze względu na brak rynku, trudne jest określenie w sposób obiektywny wartości tych dodatkowych funkcji rolnictwa. Od lat dokonuje się prób naukowego określenia konkretnej wartości usługi będącej w interesie ogólnym w sektorze rolnictwa⁴¹. Choć badania te różnią się od siebie, występuje zgoda co do tego, że rekompensata będzie z konieczności niższa niż dotacje, które obecnie otrzymują rolnicy.

Restrukturyzacja subwencji dla rolnictwa zaproponowana przez Komisję Europejską w celu przekształcenia ich w świadczenia wzajemnie służące rozwojowi obszarów wiejskich ma zatem, niczym medal, dwie strony. Z jednej, uprzywilejowuje dotacje wobec europejskich reguł konkurencji, a z drugiej znacznie ogranicza dochody rolników do poziomu koniecznego w celu pokrycia kosztów wynikających ze spełniania zobowiązań związanych z usługami publicznymi.

7. Restrukturyzacja systemu dotacji dla rolnictwa

A. Sprawiedliwa dystrybucja subsydiów dla rolnictwa

Rewaloryzacja obszarów wiejskich i „parlamentaryzacja” Wspólnej Polityki Rolnej zobowiązują do restrukturyzacji systemu subwencji dla rolnictwa. Po pierwsze, fundusze strukturalne opierające się na zasadzie

⁴⁰ H. Wüstermann, *Multifunktionalität der Landwirtschaft und Non Commodity Out-puts – Theoretische Betrachtung und empirische Analyse*, Aachen 2007, s. 32.

⁴¹ P. Elsasser, J. Meyerhoff, *Ökonomische Bewertung von Umweltgütern. Methodenfragen zur Kontingenten Bewertung und praktische Erfahrungen im deutschsprachigen Raum*, Marburg 2001; U. Hampicke, *Die monetäre Bewertung von Naturgütern zwischen ökonomischer Theorie und politischer Umsetzung – Monetary Valuation of the Natural Environment: Economic Theory and Application in Environmental Policy*, „Agrarwirtschaft” 2003, nr 52, s. 408-417; K. Holm-Müller, *Bewertung nicht-marktfähiger Leistungen der Landwirtschaft – eine Herausforderung für die Forschung*, „Agrarwirtschaft” 2003, nr 52, s. 353-355; I. Seidl, J. Gowdi, *Monetarisierung von Naturgütern. Monetäre Bewertung von Biodiversität: Grundannahmen, Schritte, Probleme und Folgerungen*, GAIA 1999, z. 2, s. 102-112; R. Plankl, P. Weingarten, H. Nieberg, Y. Zimmer, F. Isermeyer, J. Krug, G. Haxsen, *Quantifizierung »gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen« der Landwirtschaft*, Braunschweig 2010, s. 1 i n., http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_01_2010_de.pdf.

spójności, której główną ideą jest zagwarantowanie harmonijnego rozwoju różnych terytoriów⁴². Tym samym fundusze strukturalne są wyrazem solidarności zmierzającym do ograniczania różnic terytorialnych i umożliwienia sprawiedliwego dostępu do możliwości⁴³. Idea ta nie jest kompatybilna z różnymi systemami pomocy w zachodnich i wschodnich państwach członkowskich. Słusznie zatem aspirują państwa wschodnie do bardziej równomiernej dystrybucji subsydiów rolnych, które obecnie są bardzo skupione w starych państwach członkowskich⁴⁴. Biorąc pod uwagę, że jedna czwarta deputowanych do Parlamentu Europejskiego pochodzi z państw wschodnich, wydaje się mało prawdopodobne, by zachodnie państwa członkowskie mogły utrzymać swoją uprzywilejowaną pozycję.

B. W kierunku współfinansowanego systemu dotacji dla rolnictwa

Należy podkreślić, że nowe zaakcentowanie pojęcia obszarów wiejskich będzie miało konsekwencje w chwili, gdy – zgodnie z propozycją Komisji – działania strukturalne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zastąpią dużą część dotacji bezpośrednich dla rolników. Obciążenie finansowe związane z dużą ilością dotacji dla rolnictwa, dotacji bezpośrednich spoczywa na Unii Europejskiej. Natomiast dotacje na rozwój obszarów wiejskich są oparte na systemie współpracy. Państwa członkowskie i Unia Europejska nie tylko współpracują w celu określenia dotacji i beneficjentów, lecz także współpracują w zakresie finansowania. Komisja Europejska widzi w tym systemie współfinansowania instrument utrzymania dotacji dla rolnictwa, a jednocześnie redukcji obciążenia finansowego Unii Europejskiej.

Na podstawie obecnych deklaracji Komisji i państw członkowskich możemy przyjąć za pewnik, że w nowym okresie finansowania zwiększy się waga drugiego filaru⁴⁵. Czy możliwa jest całkowita likwidacja pierw-

⁴² A. Sánchez Blanco, *El principio comunitario de cohesión económica y social*, „Revista Vasca de Administración Pública” 1991, nr 29, s. 132.

⁴³ A. del Valle Gálvez, *El principio de solidaridad en la práctica de la Unión Europea: la cohesión económica y social*, w: F. Aldecoa Luzárraga, J. J. Forner-Delaygua (red.), *La cohesión social en Iberoamérica: III Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Valdivia 2008, s. 27 i n.

⁴⁴ Por. La declaración del Ministro de Agricultura de Polonia, „Agra-Europe” 2010, nr 18, EU-Nachrichten, s. 1.

⁴⁵ Por. deklarację komisarza D. Ciolosa z 22 lipca 2010 r., <http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/en/405.htm>.

szego filaru? Pomysł ten⁴⁶ jest sprzeczny z zasadą spójności i solidarności. Jak można zauważyć w polityce regionalnej Unii Europejskiej, znaczna kwota funduszy strukturalnych pozostaje niewykorzystana, gdyż państwa w fazach kryzysu gospodarczego i finansowego nie dysponują środkami służącymi do wniesienia części współfinansowanej. Ta zmniejszona skuteczność jest być może możliwa do zaakceptowania w polityce regionalnej Unii, gdyż nie istnieją formy działalności gospodarczej całkowicie zależne od tych dotacji. Natomiast, jak można zobaczyć, przetrwanie sektora rolnego uzależnione jest w większości państw członkowskich, z przyczyn wewnętrznych i zewnętrznych, w dużej mierze od pomocy państwa. W rezultacie silniejsze gospodarczo kraje zachodnie byłyby zdolne do utrzymania rolnictwa w dobrej kondycji i korzystania z jego wielofunkcyjności, podczas gdy państwa o niższym poziomie gospodarczym, jakimi są państwa wschodnie, musiałyby z konieczności ograniczyć dotacje, narażając na szwank harmonijny rozwój Unii Europejskiej. Z tego względu, a także z prawnego punktu widzenia niezbędne jest zachowanie – zapewne z mniejszą intensywnością – dotacji bezpośrednich w Unii Europejskiej.

THE CONCEPT OF “RURAL AREA” AS A RESPONSE TO MULTIFUNCTIONALITY OF FUTURE AGRICULTURAL ACTIVITY

Summary

The territorial perspective of rural areas and thus also the valorisation of multifunctionality of agricultural activity are not only related to a reform of terminology, but comprise also a concept of agricultural law, required for the justification of the maintenance of agricultural structures existing in Europe in the international business law. At the same time it is the basis for the political and legal legitimisation of the special regime for subsidies to agriculture as opposed to subsidies to industry. However, the concept of rural areas and thus the prospect of multifunctional agriculture impose on us the need to implement structural changes in the traditional Common Agricultural Policy. These reforms are connected with the decision to no longer differentiate legal regimes for the eastern and west-

⁴⁶ Deklaracja P. Lamy, „Die Wurzeln des Systems sind unfair”, z 22 kwietnia 2010 r., <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/560165/index.do>; de Klimaktiv: http://www.klimaktiv.de/article135_9612.html oraz Welthungerhilfe, <http://www.welthungerhilfe.de/landwirtschaft-subventionen.html>; por. program Niemieckiej Partii Socjaldemokratycznej w sprawie rozwoju WPR po 2013 r., „Agra-Europe” 2010, nr 16, Länderberichte, Sonderbeilage, s. 1.

ern EU member states. However, the concept of rural areas may not completely replace the concern for agricultural enterprises observed in the European policy. In other words, mixed type agriculture concentrated around rural areas is always, and primarily so, the activity of a farmer or an agricultural enterprise. The entire reform of subsidies for agriculture has to provide for the survival of these economic entities, which constitute the core of rural areas.

LA NOZIONE DI “TERRITORIO RURALE” QUALE RISPOSTA ALLA MULTIFUNZIONALITÀ DELLA FUTURA ATTIVITÀ AGRICOLA

S o m m a r i o

La prospettiva territoriale dei territori rurali e con la stessa la rivalutazione della multifunzionalità dell'attività agricola non è soltanto una riforma terminologica, è anche una nozione giuridica di diritto agrario necessaria al fine di giustificare nel diritto commerciale internazionale la conservazione delle strutture agricole europee. Nello stesso tempo essa è la base per legittimare a livello politico e giuridico un regime speciale da destinare ai sussidi all'agricoltura, rispetto ai sussidi all'industria.

Inoltre sia il concetto di territorio rurale sia la prospettiva di un'agricoltura multifunzionale obbligano a introdurre delle modifiche strutturali alla tradizionale politica agricola comune. Tali riforme comprendono la fine della distinzione tra i regimi giuridici dei paesi membri dell'est e dell'ovest. L'idea dei territori rurali non può, tuttavia, sostituire completamente l'attenzione che la politica europea riserva all'impresa agricola. In altri termini, l'agricoltura multifunzionale sui territori rurali è sempre un'attività condotta dall'agricoltore o dall'impresa agricola, pertanto la riforma dei sussidi all'agricoltura deve comunque continuare ad assicurare il mantenimento di tali soggetti economici, che, del resto, costituiscono l'essenza per il persistere di territori rurali.

ALEKSANDER LICHOROWICZ

Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*

1. Uwagi wprowadzające

Rozważania zawarte w artykule zmierzają do uzasadnienia potrzeby prawnego uregulowania dzierżawy rolnej i sformułowania uwag *de lege ferenda* co do jej kształtu w polskim systemie prawnym¹. Normatywną bazę dla tych rozważań stanowi bogata i skomplikowana regulacja dzierżaw rolnych w krajach Europy Zachodniej. Wydaje się, że nie można zrozumieć tej regulacji bez wskazania kilku podstawowych różnic w porównaniu z regulacją dzierżaw gruntów rolnych w Polsce.

Instytucja dzierżaw rolnych w Europie Zachodniej ma charakter masowy. W takich krajach, jak Anglia, Francja, Włochy i Holandia, dzierżawy

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu wygłoszonego w Sejmie 26 października 2010 r. na konferencji zorganizowanej przez Federację Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych pod honorowym patronatem marszałka Grzegorza Schetny. Jest on ważnym głosem w dyskusji nad wypracowaniem nowoczesnego, uwzględniającego doświadczenia państw zachodnioeuropejskich, modelu dzierżawy rolniczej.

¹ Uwzględniają one zwłaszcza następujące publikacje: A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986; idem, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004; idem, *Prawne granice swobody gospodarowania przez dzierżawcę na dzierżawionym gruncie rolnym w ustawodawstwie polskim na tle ustawodawstwa krajów Zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985; idem, *Zakres swobody prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego w ustawodawstwach krajów Zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1986; idem, *O nowy model dzierżawy rolniczej*, w: W. Zientara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999.

rolne obejmują znacznie ponad 50% użytków rolnych, a w innych krajach co najmniej 20-30% użytków. W Polsce, jak wiadomo, udział dzierżawy w zagospodarowaniu użytków rolnych jest skromniejszy. Do niedawna w obrocie dzierżawnym podstawowe znaczenie miała dzierżawa gruntów państwowych. Aktualnie obrót dzierżawny pomiędzy rolnikami zaczyna uzyskiwać przewagę, co zbliża nas nieco do Zachodnioeuropejskich struktur rolnych.

W krajach Europy Zachodniej dzierżawa jest podstawą prawną organizacji gospodarstw rolnych, co oznacza, że całość gruntów stanowiących substrat gospodarstwa pochodzi z dzierżawy. Gospodarstwa zorganizowane na bazie dzierżawy mają ten sam status prawny, co gospodarstwa oparte na własności gruntów. Co więcej – umowa dzierżawy jest traktowana jako sposób organizacji gospodarstwa rolnego. Stąd w doktrynie (zwłaszcza w krajach romańskich) upowszechnia się pogląd o specjalnym rodzaju własności gospodarstwa przysługującym dzierżawcy, którą – w odróżnieniu od klasycznego pojęcia własności – określa się jako *propriété culturelle* (własność prawa do uprawy). Z kolei w Polsce do niedawna dominowało dodzierżawianie gruntów, uzupełnianie w ten sposób areалу gospodarstw opartych na prawie własności, natomiast organizacja gospodarstw na bazie gruntów dzierżawionych dopiero zaczyna się rozwijać, zwłaszcza w odniesieniu do dzierżawy gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Podkreślić wreszcie należy ogromną różnorodność prawnych form dzierżawy występujących w krajach Europy Zachodniej. Dzierżawa gruntów rolnych ma w nich tysiącletnią tradycję, a niektóre jej formy funkcjonują nieprzerwanie od czasów rzymskich. Chodzi tu zwłaszcza o dzierżawę wieczystą, która ma charakter rzeczowy (skuteczny *erga omnes*), oraz szereg typów umów określanych zbiorczo jako dzierżawa połownicza (dzierżawca zobowiązuje się oddać wydzierżawiającemu połowę plonów), które występowały powszechnie na obszarze basenu Morza Śródziemnego. Wieki późniejsze przyniosły wiele nowych form dzierżawy, jedno o zasięgu ogólnokrajowym, inne regionalnym, co jeszcze bardziej wzbogaciło mozaikę regulacji dzierżawnych występujących na terenie Europy Zachodniej. W szczególności w wielu krajach istnieją szczególne typy umów dzierżawnych mające zastosowanie tylko w poszczególnych rodzajach upraw (np. uprawa oliwek, winorośli, wypas bydła).

W przeszłości we Włoszech, Francji, Hiszpanii czy Anglii poszczególne typy umów dzierżawnych były liczone w dziesiątkach. Stąd podstawowy wysiłek ustawodawczy tych krajów w drugiej połowie XX w.

szedł w kierunku likwidacji wielu datujących się jeszcze na średniowiecze form dzierżawy oraz uprawnień wydzierżawiającego (np. tzw. *pas de porte* – szczególna opłata wnoszona przez dzierżawcę przy obejmowaniu gruntu w posiadanie). W szczególności praktycznie we wszystkich krajach Europy Zachodniej wydano zakaz zawierania umów dzierżawy połownicznej i opracowano nowe, odpowiadające aktualnym wymogom organizacji gospodarstwa rolnego, wzory umów dzierżawy rolnej. Będzie o tym mowa poniżej.

W ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej da się także zauważyć istnienie pewnej grupy umów dzierżawy ściśle powiązanych z procesem melioracji i zagospodarowania gruntów leżących odłogiem. Dokonanie tego typu zabiegów stanowi warunek powstania stosunku dzierżawy, dając z kolei dzierżawcy bardzo szerokie uprawnienia wobec zmeliorowanych gruntów (właśnie wtedy najczęściej występuje dzierżawa wieczysta).

Nie trzeba szerzej uzasadniać, że w Polsce taka różnorodność typów dzierżawy rolnej nie występuje, zwłaszcza w wypadku dzierżawy wieczystej. Zasadniczo dzierżawa podlega przepisom Kodeksu cywilnego, które znają tylko jeden szczególny tryb dzierżawy rolnej (tzw. dzierżawa bezczynszowa uregulowana w art. 708 k.c.). Z kolei na gruncie dzierżawy gruntów z Zasobu wytworzył się szczególny typ umowy, tzw. leasing rolniczy. Wypada zauważyć, że w naszym ustawodawstwie rolnym nie występuje zakaz umów połownicznych, co można uzasadniać faktem, że umowy tego typu nie były w Polsce rozpowszechnione.

W większości ustawodawstw krajów Europy Zachodniej dzierżawa gruntów rolnych, zwłaszcza długoterminowa, traktowana jest na równi z przeniesieniem własności gruntu i w konsekwencji poddawana jest kontroli strukturalnej. Kontrola ta obejmuje zarówno kwalifikacje rolnicze dzierżawcy, jak też oddziaływanie zawieranej umowy dzierżawy na procesy rozdrobnienia czy też nadmiernej koncentracji gruntów w danym regionie. W wypadkach negatywnej oceny strukturalnych skutków danej umowy dzierżawnej organ administracji ma prawo odmówić zgody na jej zawarcie. Jak wiadomo, ustawodawca polski nie traktuje długoterminowego obrotu dzierżawnego na równi z przeniesieniem własności i nie obejmuje go kontrolą strukturalną. Zważywszy, że w polskim ustawodawstwie rolnym także kontrola strukturalnych skutków obrotu własnościowego zredukowana jest do minimum, fakt wyjęcia dzierżaw rolnych spod kontroli strukturalnej nie ma większego praktycznego znaczenia.

2. Ewolucja prawnego modelu regulacji dzierżaw rolnych w krajach Europy Zachodniej

Po II wojnie światowej w ustawodawstwach rolnych krajów Europy Zachodniej daje się zauważyć trend zmierzający w kierunku modernizacji instytucji dzierżawy gruntów rolnych, likwidacji przeżytków poprzedniej epoki, zapewnienia bardziej intensywnej ochrony praw dzierżawcy bezpośrednio pracującego na gruncie. Początki tego procesu wiążą się z kryzysem żywnościowym, jaki nękał Europę po II wojnie światowej. Wzmocnienie pozycji prawnej dzierżawcy w stosunku do wydzierżawiającego traktowane było jako jeden z instrumentów wzmocnienia produkcji rolnej, uczynienia jej bardziej opłacalną.

Istotny wpływ na rozwój i modernizację instytucji dzierżawy rolnej wywarło powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jednym z zasadniczych dokumentów precyzujących założenia polityki rolnej EWG wobec dzierżaw jest II Plan Mansholta z 1968 r. Paragrafy 100 i 101 tego Planu poświęcają wiele uwagi instytucji dzierżaw rolnych, postulując ich przekształcenie w kierunku ochrony praw dzierżawcy-bezpośredniego producenta oraz umożliwienia mu nabycia własności dzierżawionych gruntów. Podobne były zalecenia Międzynarodowej Konferencji Pracy z 1963 r. postulujące stworzenie warunków stabilizacji pozycji prawnej dzierżawcy. Warto także dodać, że Europejski Komitet Prawa Rolnego współpracujący z Komisją Europejską, na podstawie uchwały podjętej na kongresie w Bonn (1997 r.), wystąpił do tej Komisji z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości unifikacji ustawodawstwa europejskiego w przedmiocie dzierżaw rolnych, a następnie przygotował wstępny projekt europejskiego modelu umowy dzierżawy rolnej. Dokument ten nie ma jednak jeszcze waloru oficjalnego.

Wskazane wyżej założenia polityczne i ekonomiczne legły u podstaw procesu ewolucji modelu dzierżaw rolnych, który rozpoczął się w krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej.

Pierwszym jego etapem była niewątpliwie likwidacja umów typu połowicznego i występujących w powiązaniu z umowami połowicznymi obowiązków dzierżawcy pewnych świadczeń osobistych na rzecz wydzierżawiającego. Proces ten miał dwa aspekty: zakaz zawierania umów typu połowicznego *pro futuro* oraz przymusowa z reguły konwersja istniejących umów połowicznych na bardziej nowoczesne modele, opierające stosunki pomiędzy stronami umowy na bardziej rynkowych zasadach. Mimo że rozpoczął się on po II wojnie światowej, trwał dość długo

(np. w Portugalii zakończył się w 1977 r., w Hiszpanii w 1980 r., a we Włoszech dopiero w 1982 r.).

Dalszym etapem było dążenie do pewnej uniformizacji ustawowego typu dzierżawy gruntów rolnych poprzez zastąpienie różnorodnych, wykształconych zwyczajowo form dzierżaw rolnych, często o charakterze regionalnym, jednym typem umowy dzierżawy gruntów rolnych zawierającą szereg postanowień *iuris cogentis*, a więc wykluczających w tym zakresie wolę stron. Za pomocą tych postanowień ustawodawca stara się kształtować treść stosunku dzierżawy według zasad uznanych przez siebie za najbardziej racjonalne, zarówno ze względów produkcyjnych, jak i socjalnych. Coraz wyraźniej zaznaczała się preferencja ustawodawstw rolnych poszczególnych krajów Europy Zachodniej, działających tu niewątpliwie pod wpływem założeń Planu Mansholta, dla dzierżaw rolnych typu rodzinnego, opartych głównie na osobistej pracy rolnika i jego rodziny.

Zwiększająca się ingerencja państwa w stosunki dzierżawne w rolnictwie doprowadziła do znacznego zróżnicowania źródeł prawnych. W zasadzie we wszystkich ustawodawstwach Europy Zachodniej podstawowa regulacja dzierżaw gruntów rolnych znajduje się w kodeksach cywilnych. Obok zasad ogólnych kodeksy te zawierają przepisy szczególne poświęcone dzierżawie gruntów rolnych (Włochy, Belgia, Francja, Niemcy, Szwajcaria, Grecja). Są one zamieszczone w odrębnych rozdziałach kodeksów cywilnych regulujących dzierżawę rolną bądź wbudowane niejako w obręb ogólnych przepisów kodeksowych o dzierżawie.

Natomiast szczególna interwencja państwa w stosunki dzierżawne, dokonywana za pomocą przepisów bezwzględnie obowiązujących, przejawia się w większości krajów Europy Zachodniej w treści pomocą ustaw szczególnych lokalizowanych poza kodeksami cywilnymi. Przepisy wspomnianych ustaw mają charakter *leges speciales*, w związku z czym przepisy kodeksów cywilnych tych krajów są stosowane w stosunku do dzierżaw rolnych tylko w kwestiach nieuregulowanych aktami o charakterze szczególnym.

Bardzo istotne znaczenie w stosunkach dzierżaw rolnych, jako źródło praw i obowiązków stron umowy, ma instytucja ogólnych warunków dzierżawy czy też typowych umów dzierżawy. W Niemczech dotyczą one tylko dzierżawy gruntów państwowych, natomiast we Francji mają znacznie szerszy zasięg działania. Stosują się one automatycznie do wszystkich dzierżaw rolnych zawartych bez zachowania wymogu formy pisemnej.

Typowe warunki umowy dzierżawy gruntów rolnych ustalane są często przez organy administracji szczebla terytorialnego, z uwzględnieniem

specyfiki i tradycji lokalnej, i to przy udziale czynnika społecznego (przedstawiciele dzierżawców i właścicieli). Szczególną rangę uzyskały umowy typowe we Włoszech. Ustalane były one przez związki zawodowe robotników rolnych i przedstawiciele właścicieli. Wszystkie zaś indywidualne umowy dzierżawy musiały być zgodne z ustalonymi przez te organizacje warunkami. Po reformie dzierżaw rolnych, przeprowadzonej w tym kraju po 1982 r., znaczenie umów typowych zaczęło maleć.

Obok aktów ustalających ogólne warunki umów dzierżawy gruntów rolnych istotne znaczenie praktyczne, jako czynnik kształtujący treść tych umów, mają wzory umów dzierżawy rolnej (zwłaszcza w Niemczech i Szwajcarii). Nie mają one mocy wiążącej strony, służą jednakże powszechnie jako wzór i pomoc przy formułowaniu warunków indywidualnych umów. Ustalane są przez związki zawodowe rolników w porozumieniu z terytorialnymi organami administracji rolnej.

Jak więc widać, system źródeł prawa regulujących stosunki dzierżawne w rolnictwie jest w krajach Europy Zachodniej bardzo rozbudowany, proporcjonalnie do istotnego znaczenia, jakie ma instytucja dzierżawy w rolnictwie tych krajów.

3. Aktualne trendy w materialnoprawnej regulacji dzierżaw rolnych w krajach Europy Zachodniej w ostatnim pięćdziesięcioleciu

Najbardziej istotne znaczenie mieć będzie niewątpliwie zmiana pozycji obu stron w umowie dzierżawy gruntów rolnych. Do lat czterdziestych ubiegłego wieku to dzierżawca ubiegał się o znalezienie ziemi jako podstawy organizacji swego gospodarstwa rolnego. Stąd w ówczesnych przepisach pozycja dzierżawcy jest wyrazem zarówno faktycznej, jak i prawnej supremacji nad nim właściciela gruntu. Mechanizacja produkcji oraz wędrowność ludności ze wsi do miast powodują, że ziemia staje się łatwiej dostępna, a takie czynniki, jak kapitał czy wyposażenie techniczne, zaczynają mieć większe znaczenie niż ziemia jako podstawa organizacji gospodarstwa rolnego. Fakt ten wywiera wpływ na ewolucję modelu prawnego dzierżawy rolniczej w Europie Zachodniej: uprzywilejowana pozycja wydzierżawiającego – jako dysponującego elementem ziemi – ulega osłabieniu.

Następujące po sobie, zwłaszcza w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej, interwencje legislacyjne doprowadziły do tego, że w większości

krajów Europy Zachodniej doszło do pewnej dominacji – w stosunkach dzierżawy rolnej – dzierżawcy chronionego licznymi przepisami ustaw szczególnych nad wydzierżawiającym, którego interesy, jako nie prowadzącego bezpośrednio produkcji rolnej, są poświęcane na rzecz ochrony interesów dzierżawcy. Bardziej praktycznym wyrazem prawnym tego trendu jest stworzenie w wielu krajach szczególnego statusu prawnego dzierżawcy gruntów rolnych, a wraz z jego nabyciem (uwarunkowanym wymogiem spełnienia wielu ustawowo określonych wymogów prawnych) dzierżawca korzysta z uprzywilejowanej ochrony prawnej, a także świadczeń socjalnych.

Wskazany wyżej trend znalazł swój bardziej konkretny wyraz w licznych postanowieniach ustawowych ingerujących w treść umowy dzierżawy gruntów rolnych. Rozmiary niniejszego opracowania uniemożliwiają szersze omówienie tej bardzo obszernej problematyki². W tym miejscu wskazać należy najistotniejsze obszary ingerencji ustawodawczej w treść dzierżaw rolnych:

1) pierwszy z nich dotyczy stabilizacji czasowej prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego na dzierżawionym gruncie. Wyraża się to w przedłużeniu minimalnego okresu trwania okresu dzierżawy (np. we Francji 9 lat), popieraniu dzierżaw wieloletnich, ograniczeniu możliwości przedwczesnego wypowiedzenia dzierżawy rolnej tylko do ustawowo określonych przyczyn (tzw. *numerus clausus*), przedłużeniu okresu wypowiedzenia itd.;

2) istotne znaczenie praktyczne miała też ingerencja ustawodawcy w określanie wysokości czynszów dzierżawnych. W wielu krajach, zwłaszcza bezpośrednio po 1945 r., wprowadzono reglamentację czynszów dzierżawnych, by chronić dzierżawców przed wygórowanymi żądaniami właścicieli;

3) najistotniejsze chyba znaczenie praktyczne ma istotne rozszerzenie przez przeważającą większość ustawodawstw rolnych krajów Europy Zachodniej swobody dzierżawcy przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych w prowadzonym na cudzym gruncie gospodarstwie, zwłaszcza jeśli chodzi o dzierżawy długoterminowe. W odróżnieniu od rozwiązań tradycyjnych, które do wszystkich zmian wymagały zgody wydzierżawiającego, omawiane regulacje w istotny sposób ograniczają ten obowiązek, dając dzierżawcy szeroką swobodę dokonywania inwestycji na dzierżawionym

² Bliżej prezentowanej w monografii: A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, passim.

gruncie, zmiany jego substancji i przeznaczenia, a w szczególności zmiany profilu produkcyjnego;

4) ogromne znaczenie praktyczne mają wprowadzane ułatwienia dotyczące nabywania przez dzierżawcę własności dzierżawionych gruntów. Ustawowe prawo pierwokupu, przysługujące dzierżawcy w odniesieniu do dzierżawionych gruntów, stało się obecnie instytucją powszechnie przyjętą na terenie Europy Zachodniej;

5) poszczególne ustawodawstwa wzbogaciły, częściowo pod wpływem Unii Europejskiej, przepisy o dzierżawie gruntów rolnych o środki prawne mające na celu wykorzystanie instytucji dzierżawy jako instrumentu poprawy krajowej struktury agrarnej. Umowy dzierżawne poddano – jak już wyżej wspomniano – kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikacji dzierżawcy, jak też kontroli mającej zapobiegać przyczynieniu się dzierżawy do rozdrobnienia czy też nadmiernej koncentracji gruntów.

Ustawodawcy poszczególnych krajów zdawali sobie sprawę, że proponowane przez nich rozwiązania nie mogą być osiągnięte w ramach negocjacji pomiędzy stronami. Konsekwencją tego jest wprowadzenie w porządkach prawnych krajów Europy Zachodniej szczególnych przepisów prawnych regulujących w sposób odrębny, często bardzo drobiazgowy, stosunki pomiędzy stronami umowy dzierżawy gruntów rolnych. Proces ten jest najbardziej zaawansowany w krajach romańskiej rodziny prawa (Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia) oraz w Holandii i Danii, w których dzierżawa rolna jest najbardziej upowszechniona. W nieco większym stopniu zasada swobody umów, jeśli chodzi o dzierżawy rolne, jest respektowana w krajach germańskiej rodziny prawa. Ciekawe, że w sprawie dzierżaw rolnych anglosaski porządek prawny, znany ze swych tendencji liberalnych, jest bliższy modelowi romańskiemu niż germańskiemu.

Ostatnie dziesięciolecia przyniosły pewne złagodzenie trendu do zwiększania ingerencji ustawodawcy w stosunki dzierżawne w rolnictwie. W szczególności wycofano się z najbardziej radykalnych form ingerencji w dzierżawę rolną, takich jak dzierżawy przymusowe, w znacznym stopniu złagodzone także reglamentację czynszów. Inne wskazane wyżej grupy rozwiązań ingerujących w treść umów dzierżawy gruntów rolnych zachowały aktualność. Można wskazać na pewne akty łagodzące ich rygoryzm, takie jak niemiecka nowelizacja kodeksu cywilnego z 1985 r. czy hiszpańska ustawa z 1995 r. Nie zmienia to jednakże faktu, że w ustawodawstwach rolnych krajów Europy Zachodnie nadal obowiązują podstawowe rozwiązania w zakresie ochrony dzierżawcy.

4. Ewolucja prawnego modelu dzierżawy rolnej w Polsce w XX w.

Dotychczasowe rozważania uzasadniają postawienie pytania, w jaki sposób przedstawione powyżej główne kierunki rozwoju ustawodawstwa krajów Europy Zachodniej w przedmiocie dzierżaw rolnych i wynikające stąd doświadczenia legislacyjne mogą być przydatne i z pożytkiem wykorzystane w toku prac nad modernizacją instytucji dzierżaw rolnych w Polsce. Zacząć należy od kilku uwag o charakterze historycznym.

Do 1933 r., czyli do wejścia w życie Kodeksu zobowiązań, kwestie dzierżaw rolnych regulowało ustawodawstwo zaborcze. Regulacja dzierżaw w polskim Kodeksie zobowiązań z 1933 r. zawierała pewną grupę rozwiązań szczegółowych dotyczących dzierżaw rolnych. Obok tego ustawodawstwo rolne II Rzeczypospolitej stworzyło grupę przepisów szczególnych, dotyczących tylko dzierżaw rolnych: o dzierżawie przymusowej, o ochronie drobnych dzierżawców, o szczególnych ułatwieniach dla dzierżawców w dojeściu do własności dzierżawionych gruntów w toku reformy rolnej.

Ustawodawstwo PRL przyniosło niewątpliwy zastój, jeśli chodzi o kształtowanie modelu dzierżawy rolniczej. Wynikało to z dominującego wówczas przekonania, że w państwie socjalistycznym społeczna i gospodarcza rola dzierżawy będzie maleć. Zakładając masową kolektywizację rolnictwa, instytucję dzierżawy – zwłaszcza w rolnictwie – uważano za instrument szczytkowy, który z upływem czasu i wraz z postęпами w kolektywizacji utraci znaczenie praktyczne. Ta ocena perspektyw społecznej funkcji dzierżawy zadecydowała o kształcie, jaki nadał jej Kodeks cywilny z 1964 r.

W pierwszym rządzie Kodeks cywilny skrócił maksymalny czas trwania dzierżawy z 30 do 10 lat. Krótsza dzierżawa zapobiegała stabilizacji gospodarczej dzierżawcy, którą w stosunkach rolnych uważano za niewskazaną. Ponadto autorzy kodeksu zrezygnowali z rozstrzygnięć zawartych w Kodeksie zobowiązań w przedmiocie losów inwentarza żywego i martwego w stosunkach dzierżawnych, jego utrzymania, odtwarzania i zwrotu. Pominęto także rozstrzygnięcia co do rozłożenia ciężaru na prawy budynków i urządzeń trwale z gruntem związanych w trakcie trwania stosunku dzierżawy. Rozwiązania te, uwzględniające w pierwszym rządzie specyfikę dzierżaw rolnych, uznano za zbędne w nowej rzeczywistości. Brak tych rozstrzygnięć odczuwa do dzisiaj praktyka obrotu dzierżawnego.

Podkreślić jednakże trzeba, że Kodeks cywilny wprowadził do przepisów o dzierżawie kilka zmian, które można uznać za słuszne. Przede wszystkim w art. 703 k.c. zawarto odrębne od najmu, bardziej (ale nie całkowicie) uwzględniające specyfikę dzierżawy, zasady rozwiązania umowy na wypadek, gdy dzierżawca dopuszcza się zwłoki z zapłatą czynszu. Szczególny, dłuższy okres wypowiedzenia dzierżaw rolnych ustalono na 1 rok. Poza tym, uwzględniając praktykę obrotu powojennego, ustawodawca wprowadził szczególną, swoistą tylko dla stosunków rolnych instytucję dzierżawy beczynszowej (art. 708 k.c.).

Późniejsze już lata (nowela Kodeksu cywilnego z 1971 r.) przyniosły wreszcie istotne *novum*, a mianowicie ustanowienie ustawowego prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy wobec dzierżawionej przez niego nieruchomości rolnej. Przepis ten należy uznać za największe osiągnięcie ustawodawstwa PRL w kwestii poprawy i stabilizacji pozycji prawnej dzierżawców gruntów rolnych.

W ustawodawstwie rolnym III Rzeczypospolitej zrobiono – moim zdaniem – niewiele, by poprawić i ustabilizować sytuację prawną dzierżawców gruntów rolnych. Odnotować tu należy ponowne przywrócenie w 1990 r. maksymalnego 30-letniego okresu dzierżaw czy też istotne ulepszenie przepisów o ustawowym prawie pierwokupu dzierżawców dokonane przez ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³.

Zasadniczy punkt ciężkości, jeśli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych, spoczywa z pewnością na regulacji dzierżawy gruntów państwowych, która uległa istotnej rozbudowie. Jeśli jednak spojrzeć na nią z punktu widzenia jej wpływu na model dzierżawy rolnej czy też stabilizację pozycji prawnej dzierżawcy, to niewątpliwie widać, że w tym zakresie osiągnięcia ustawodawcy są znikome. Jako chyba jedyny sukces można tu wskazać wprowadzenie tzw. leasingu rolniczego w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴. W pozostałym zakresie w regulacji dzierżawy gruntów państwowych widoczna jest przewaga przepisów o charakterze formalnym, proceduralnym i dotyczących wyboru osoby dzierżawcy, nad przepisami o charakterze materialnym, określającymi pozycję prawną dzierżawcy. W tym zakresie decydującą rolę odgrywają wzory umów ustalane – co do zasady – jednostronnie przez Agencję Nieruchomości Rolnych (tzw. ramowe zasady postępowania przy zawieraniu umów na dzierżawę mienia rolnego).

³ Dz. U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.

⁴ Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.

Jeśli chodzi o pozycję prawną dzierżawcy gruntów państwowych, jest tu widoczna zasadnicza przewaga i dominacja reprezentującej Skarb Państwa Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) nad rolnikiem indywidualnym. Rolnikowi nie przysługuje ustawowe prawo pierwokupu dzierżawionych gruntów, które zostało zastąpione bardziej iluzorycznym prawem pierwszeństwa nabycia. Mało korzystne dla dzierżawcy są też zasady dotyczące ustania stosunku dzierżawy, zgodnie z którymi ANR może niekiedy jednostronnie rozwiązać umowę dzierżawy – nawet wtedy gdy jest ona zawarta na czas oznaczony. Bez obawy popełnienia większej pomyłki można stwierdzić, że umowa dzierżawy gruntów z Zasobu zbliża się do umowy adhezyjnej, w której większość warunków umowy ustala wydzierżawiający, mając na uwadze przede wszystkim własne interesy lub utworzonych przez siebie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Pewien wyjątek stanowią tu przepisy o ustalaniu czynszu dzierżawnego, które w wypadku gruntów odłogowanych i niskiej klasy mogą się okazać korzystne dla dzierżawcy. To samo dotyczy zasad jego odraczania, umarzania i rozkładania na raty.

Już te krótkie uwagi charakteryzujące aktualny status prawny dzierżawców gruntów rolnych w Polsce uzasadniają – w moim przekonaniu – twierdzenie, że ma on charakter fragmentaryczny, wrywkowy, dający silniejszą ochronę prawną interesom wydzierżawiającego niż dzierżawcy, w małym stopniu uwzględniający specyfikę dzierżaw rolnych i generalnie odbiegający od standardów regulacji dzierżaw rolnych funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej.

5. Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Fakt, że ostatnio dzierżawa gruntów rolnych zaczyna wzbudzać zainteresowanie polskiego ustawodawcy, uzasadnia podjęcie próby wskazania kierunków ewentualnych zmian. Oczywiście zbyt wcześnie jeszcze na dyskusję nad rozwiązaniami konkretnymi, o charakterze szczegółowym. Warto jednakże spróbować określić podstawowe kierunki, w których pójść powinna przyszła nowoczesna regulacja stosunków dzierżawnych w Polsce, uwzględniająca dorobek legislacyjny krajów Europy Zachodniej, a równocześnie uwzględniająca specyfikę i tradycje polskiego obrotu dzierżawnego. Regulacja ta powinna wprowadzić szczególny, odrębny reżim prawny dzierżaw rolnych pod warunkiem, iż spełniają one konkretne, określone prawem wymogi.

1. Rozpocząć należy od postulatu unifikacji regulacji prawnej dzierżaw rolnych. Należy odstąpić od aktualnej dwoistości w tej mierze, gdzie obok przepisów Kodeksu cywilnego rozwija się szczególna regulacja dzierżaw gruntów państwowych rządząca się swoistymi zasadami niekiedy w istotny sposób odbiegającymi od ogólnej regulacji dzierżawy. Zaznaczyć należy, że chodzi tutaj o rozwiązania o charakterze merytorycznym i postulat niniejszy nie wyklucza utrzymania aktualnego, przetargowego trybu ustalania osoby dzierżawcy gruntów państwowych.

2. Nawiązując do tradycji i ugruntowanych od wielu lat rozwiązań zachodnioeuropejskich, idąc zresztą również za trendami występującymi ostatnio w literaturze prawniczej i ustawodawstwie polskim, należy rozszerzyć zakres prawnej regulacji dzierżawy rolniczej. O ile Kodeks cywilny przewiduje tylko dzierżawę nieruchomości (gruntów) rolnych, o tyle w przyszłych przepisach należy przewidzieć również możliwość dzierżawy gospodarstwa rolnego jako pewnej *universitatis rerum*. Fakt ten nie może pozostać bez wpływu na nomenklaturę, siatkę pojęciową przyszłych przepisów. W miejsce znanej Kodeksowi cywilnemu „dzierżawy gruntów rolnych” należy wprowadzić szersze pojęcie prawne, a mianowicie pojęcie „dzierżawa rolnicza”, które obejmowałoby różnorodne typy dzierżaw dotyczące zarówno całych gospodarstw rolnych, jak też odrębnych nieruchomości.

3. Zasadniczym *novum* w przyszłych przepisach o dzierżawie rolniczej winno być wprowadzenie dwóch różnych prawnych reżimów dzierżawy, a mianowicie dzierżawy krótkoterminowej i dzierżawy długoterminowej. Łączyłoby się z tym ograniczenie dzierżaw zawieranych na czas nieokreślony na rzecz dzierżaw zawieranych na czas określony. Za przykładem państw Europy Zachodniej winna tu być przyjęta:

- a) zasada minimalnego trwania dzierżawy rolniczej (np. 6 miesięcy),
- b) zasada maksymalnego trwania dzierżawy rolniczej (przewidziany w Kodeksie cywilnym okres 30 lat wydaje się tutaj zbyt długi),
- c) określenie minimalnego obszaru gruntów dzierżawionych, który uzasadnia poddanie ich szczególnemu reżimowi prawnemu dzierżaw rolnych (np. 1 ha),
- d) zasada zachowania pisemnej formy umowy dzierżawy rolniczej, jako warunek objęcia szczególnym reżimem dzierżaw rolnych.

4. Jakkolwiek podstawowe zasady dotyczące dzierżawy rolniczej winny odnosić się zarówno do dzierżawy długoterminowej, jak i krótkoterminowej, to jednak dzierżawa długoterminowa wymaga pewnego szczególnego traktowania. Chodziłoby tu w szczególności o przyznanie

dzierżawcy długoterminowemu większej swobody podejmowania decyzji produkcyjnych na dzierżawionym gruncie, dokonywania na nim inwestycji zgodnie z zamierzonym kierunkiem produkcji bez konieczności uzyskiwania zgody wydzierżawiającego, zwłaszcza gdy zamierzone zmiany i decyzje inwestycyjne nie pogarszają przedmiotu dzierżawy i nie zmieniają trwale jej charakteru.

5. W nowej regulacji należałoby wprowadzić zasadę, że dzierżawa rolnicza może być wypowiedziana przedterminowo tylko na wypadek zaistnienia okoliczności określonych w ustawie (tzw. zasada *numerus clausus* podstaw wypowiedzenia dzierżawy rolniczej). Przyczyni się to w znacznym stopniu do stabilizacji pozycji prawnej dzierżawcy, umożliwi wykorzystanie inwestycji dokonanych w dzierżawionym gospodarstwie, uchroni go wreszcie przed arbitralnymi decyzjami wydzierżawiającego.

6. Jednym chyba z najistotniejszych rozwiązań chroniących i stabilizujących pozycję prawną rolnika-dzierżawcy jest przyznanie mu takiej samej ochrony prawnej, jak właścicielowi. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania dzierżawca gospodarstwa rolnego, którego prawa narusza osoba trzecia, nie będzie zmuszony w ochronie swych praw ograniczać się do powództwa posesoryjnego. Będzie on mógł również korzystać we własnym imieniu (a nie za pośrednictwem wydzierżawiającego) z ochrony petytoryjnej, a w szczególności występować z powództwem windykacyjnym, jak też – co ważne w stosunkach rolnych – korzystać z ochrony, jaką dają właścicielowi przepisy Kodeksu cywilnego o tzw. prawie sąsiedzkim. Ochrona właścicielska przysługuje już od dawna w naszym Kodeksie cywilnym najemcom lokali i czas najwyższy, by rozciągnąć ją także na dzierżawców rolnych, którym jest ona również potrzebna.

7. Jednym z najbardziej konfliktowych aspektów stosunku dzierżawy jest kwestia wzajemnych rozliczeń stron z tytułu nakładów i inwestycji poczynionych przez dzierżawcę w trakcie trwania dzierżawy na przedmiocie dzierżawy. Korzystając z ogromnego dorobku doktryny i judykatury, zwłaszcza francuskiej i włoskiej, w którym kwestie te są już od kilkudziesięciu lat drobiazgowo i racjonalnie uregulowane, należy opowiedzieć się za szczegółowym uregulowaniem tych kwestii także w ustawodawstwie polskim. Aktualnie, wobec braku takiej regulacji w przepisach o dzierżawie, znajdują tu odpowiednie zastosowanie przepisy o najmie, których rozstrzygnięcia w wielu wypadkach trudno pogodzić ze specyfiką dzierżaw rolnych.

8. Szczególna ochrona winna tu być przyznana prawu dzierżawcy długoterminowego domagania się zwrotu poczynionych, a niezamortyzowanych nakładów na przedmiot dzierżawy, byleby tylko mieściły się one w granicach dozwolonych przez szczególną regulację rolnych dzierżaw długoterminowych, a równocześnie prowadziły do wzbogacenia wydzierżawiającego. Jak wspomniano wyżej – szczególne, nowe przepisy winny dawać dzierżawcom rolnym większą swobodę dokonywania inwestycji na dzierżawionym gospodarstwie bez konieczności uzyskiwania na nie zgody wydzierżawiającego. Natomiast w wypadku dzierżaw krótkoterminowych można dopuścić w większym stopniu uzależnienie prawa do zwrotu niezamortyzowanych inwestycji i nakładów na przedmiot dzierżawy od uzyskania na nie zgody wydzierżawiającego.

9. Nowego, bardziej szczegółowego uregulowania wymaga wreszcie problematyka następstwa na wypadek śmierci dzierżawcy w trakcie trwania stosunku dzierżawy. Określić w szczególności trzeba, którzy spośród spadkobierców dzierżawcy obejmą w używanie dzierżawione grunty, jak też zakreślić spadkobiercom termin ustalenia – w wyniku postępowania spadkowego – osób wstępujących w stosunek dzierżawy w miejsce zmarłego dzierżawcy. Określić także należy, czy i w jakich wypadkach spadkobiercy wydzierżawiającego mogą po jego śmierci wypowiedzieć umowę dzierżawy. Przepisy o najmie, które aktualnie znajdują tu zastosowanie, nie uwzględniają specyfiki stosunku dzierżawy rolnej i powodują w praktyce powstanie wielu wątpliwości prawnych, jak też sytuacji krzywdzących dla dzierżawców.

10. Wspomnieć na koniec należy o konieczności wzmocnienia gwarancji skuteczności ustawowego prawa pierwokupu nabywanego przez dzierżawcę nieruchomości rolnej na podstawie okresu uprawy gruntu. Idąc za przykładem ustawodawstw Zachodnioeuropejskich, należałoby przyznać dzierżawcy – na wypadek sprzedaży nieruchomości z pominięciem go i naruszeniem jego prawa pierwokupu – prawo wstąpienia w miejsce osoby trzeciej w unieważnionej umowie i nabycia własności nieruchomości na warunkach uzgodnionych z tą osobą trzecią. Aktualna regulacja w tym przedmiocie daje dzierżawcy prawo unieważnienia pomijającej go umowy sprzedaży, nie dając mu jednak możliwości nabycia własności dzierżawionej nieruchomości, co wypacza samą ideę i *ratio legis* przyznania dzierżawcy ustawowego prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości.

Podsumowując, należy stwierdzić, że stworzenie racjonalnego, współczesnego reżimu prawnego dzierżaw rolniczych jest jednym z najpilniej-

szych zadań stojących przed polskim ustawodawstwem cywilnym i rolnym. Pozwoli to na przyspieszenie rozwoju i modernizacji polskiego rolnictwa, zmniejszenie różnic strukturalnych i gospodarczych, jakie dzielą nas od przodujących krajów Unii Europejskiej.

**THE NECESSITY TO PROVIDE LEGAL REGULATIONS
FOR FARMLAND LEASE IN POLAND
(BASED ON EXPERIENCES OF OTHER EU COUNTRIES)**

S u m m a r y

Remarks presented in this paper aim at the justification for the need to provide legal regulations for farmland lease and offer *de lege ferenda* deliberations concerning its manner in the Polish legal system. These comparisons are based on the rich and complicated legal regulations for farmland lease in countries of Western Europe.

In the conclusions the Author presents an extensive catalogue of proposals referring to the regulation of farmland lease in the Polish legal system. In particular the author supports the need to unify regulations on farmland lease and the extension of its scope (to include also lease of farms). The primary novelty in the future legal regulations on farmland lease should introduce two different legal regimes for lease, i.e. short- and long-term lease. The latter requires special treatment, particularly when it comes to granting a lessee more freedom in making decisions on production to be run on the leased land, investments connected with the adopted type of production with no need for the consent of the lessor.

**LA NECESSITÀ DI DISCIPLINARE GIURIDICAMENTE L'AFFITTO
AGRICOLA IN POLONIA
(SULLA BASE DI ESPERIENZE DEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA)**

S o m m a r i o

Le considerazioni contenute nell'articolo tendono a dimostrare la necessità di disciplinare l'affitto dei fondi rustici, nonché di formulare cenni *de lege ferenda* riguardo alla struttura giuridica che allo stesso dovrebbe essere destinata nel sistema legislativo polacco. Il raffronto tra la legislazione polacca e quella dei paesi dell'ovest d'Europa, dove esiste una disciplina ricca e complessa della materia, è il punto di riferimento delle considerazioni presenti nell'articolo.

L'Autore formula un esteso catalogo di postulati su come dovrebbe essere disciplinato l'affitto di fondi rustici nel diritto polacco. In particolare egli si dichiara a favore della necessità di unificare le disposizioni sull'affitto dei fondi rustici nonché di ampliare il suo

ambito di applicazione (prevedendo anche la possibilità dell'affitto di aziende agricole). Un *novum* essenziale per le future soluzioni legislative dovrebbe essere l'introduzione di due diversi regimi giuridici, l'uno destinato all'affitto a breve termine e l'altro per l'affitto a lungo termine. Ciò dovrebbe avvenire, riservando a quest'ultimo un trattamento speciale, in particolare per quanto attiene la libertà dell'affittuario di prendere decisioni produttive sul fondo e di investire in conformità all'indirizzo che intende dare alla produzione, senza necessità di ottenere il permesso del proprietario.

DAMIAN PUŚLECKI

Nowy model społecznego ubezpieczenia wypadkowego rolników

W okresie kilkunastu lat funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych rolników coraz częściej wysuwa się postulaty wprowadzenia w nim radykalnych reform. Niejednokrotnie podnosi się zarzuty wobec funkcjonowania całego systemu, poszczególnych ubezpieczeń, wysokości pobieranych składek, jakości przyznawanych świadczeń czy racjonalizacji podlegania ubezpieczeniu w KRUS¹. W okresie obowiązywania poprzednich aktów prawnych ochrona rolników indywidualnych w zakresie całego ubezpieczenia społecznego była zdecydowanie słabsza od ochrony pracowników innych działów gospodarki. Od okresu powojennego do dnia dzisiejszego postęp w tej materii jest bardzo wyraźny. Nie można jednak zapomnieć, że w założeniu twórców system rolniczych ubezpieczeń społecznych miał zapewnić stabilizację sytuacji socjalnej ludności wiejskiej – przy niskim poziomie świadczeń, ale też niewielkim obciążeniu składkowym i pokaźnym zaangażowaniu środków budżetowych.

¹ Zob. np. B. Wierzbowski, *Konferencja naukowa KRUS – 20 grudnia 2000 r. Próba podsumowania*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 1, s. 7 i n.; *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 4, s. 95 i n.; *Ubezpieczenia w rolnictwie – teraźniejszość i przyszłość*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 3, s. 49 i n.; M. Lewandowska, *Ubezpieczenia ludności wiejskiej. Teraźniejszość i przyszłość*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 3, s. 6 i n.; L. Ostrowski, *Wybrane kierunki reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 3, s. 92 i n.; K. Daszewski, *Ubezpieczenia społeczne rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 3, s. 55 i n.; W. Jagła, *Reforma składek, czy raczej reforma podatków w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 48 i n.; W. Jaskuła, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – postulaty de lege ferenda*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 3, s. 73 i n.; D. Puślecki, *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników – próba oceny*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 35 i n.

Celem niniejszego opracowania jest próba określenia nowego modelu ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie. Realizacja założonego celu sprowadza się przede wszystkim do sformułowania postulatów *de lege ferenda*, mających zapewnić należyłą ochronę ubezpieczonego, przy uwzględnieniu swoistości pracy wykonywanej w rolnictwie oraz funkcji rolniczego ubezpieczenia wypadkowego. Rozważania dotyczą trzech aspektów tego ubezpieczenia. Pierwszy odnosi się do ochrony osób pracujących i sprowadza się do ograniczenia zjawiska wypadkowości w rolnictwie (ochrona *ex ante*). Drugi polega na zapewnieniu należytej ochrony poszkodowanemu w wypadku przy pracy rolniczej albo jego rodzinie (ochrona *ex post*). Z kolei trzeci dotyczy zagadnień powiązania ubezpieczenia wypadkowego z innymi ubezpieczeniami społecznymi w rolnictwie oraz sposobu finansowania rolniczego ubezpieczenia wypadkowego.

1. Pierwsza grupa postulatów *de lege ferenda* odnosi się do ochrony *ex ante* i obejmuje przede wszystkim kwestie regulacji bhp w rolnictwie i działalności prewencyjnej prowadzonej przez KRUS.

Wysoki poziom wypadkowości w rolnictwie przesądza o konieczności uregulowania zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy w działalności rolniczej. Trzeba podkreślić, że chodzi tu nie tylko o prawo krajowe – należy mieć na względzie także ustawodawstwo unijne. Aktualnie na szczeblu wspólnotowym zachodzi swoisty paradoks. W takiej dziedzinie jak rolnictwo, w której niejednokrotnie postuluje się konieczność upraszczania prawa, kwestia bhp – mimo iż obowiązek taki istnieje już od dawna² – nie została do tej pory poddana odrębnej regulacji.

Ustanowienia regulacji w zakresie bhp w rolnictwie można by dokonać poprzez zaadoptowanie przepisów obowiązujących dziś pracowników rolnych. Zjawisko wypadkowości w rolnictwie, a szczególnie swoistość pracy w działalności rolniczej, zwraca jednak uwagę na potrzebę unormowania od podstaw bezpieczeństwa i higieny pracy w działalności rolniczej. Wprowadzenie przepisów bhp w rolnictwie będzie jedynie małym krokiem w poprawie bezpieczeństwa pracy tej grupy zawodowej. Obecnie KRUS nie jest bowiem wystarczająco wyposażona w skuteczne narzędzia oddziaływania na postawy i zachowania rolników w tym zakresie. Trzeba zauważyć, że w sferze „pracowniczej” bhp egzekwuje się w drodze prawnoadministracyjnej na podstawie Kodeksu pracy i poprzez obli-

² Zgodnie z art. 16 ust. 1 ppkt 7 załącznika do dyrektywy Rady nr 89/391/EWG z 12 czerwca 1989 r.

gatoryjne szkolenia³. Nie można zatem zapomnieć o mogącym pojawić się problemie respektowania regulacji z zakresu bhp w rolnictwie. Zasadniczym elementem przyczyniającym się do zapobiegania i ograniczania liczby wypadków są odpowiednie służby bezpieczeństwa i higieny pracy⁴. Warto rozważyć, czy należałoby wprowadzić, wzorem rozwiązań niemieckich⁵, instytucję inspektora bezpieczeństwa pracy w rolnictwie. Rola niemieckich inspektorów polega na kontroli gospodarstw oraz ujawnianiu usterek maszyn i urządzeń posiadanych przez rolników. Producent rolny otrzymuje wówczas protokół usterek i zostaje zobowiązany do ich usunięcia w terminie do 6 miesięcy. Jeżeli podczas kolejnej wizyty okaże się, że nie zastosował się do zaleceń i nie usunął usterek, nakładana jest grzywna, od której przysługuje odwołanie do sądu⁶.

Obecne rozwiązanie, które kwestię dbałości o bezpieczeństwo pracy pozostawia jedynie w gestii rolnika, nie jest wystarczające. Powołanie inspektora bhp w rolnictwie uzasadnione jest wysokim wskaźnikiem wypadkowości w działalności rolniczej. Rola inspektorów winna polegać przede wszystkim na prowadzeniu prewencji wypadkowej i kontroli przestrzegania przez rolników ogólnych wymogów bhp, wydawania upomnień, a w przypadku rażącego lekceważenia bezpieczeństwa – nakładania sankcji (przykładowo w formie dotkliwych grzywien). Zabieg taki nie będzie jednak możliwy bez wprowadzenia odpowiednich przepisów prawnych w tej materii.

Przepisy bhp w rolnictwie, które byłyby ustanowione od podstaw bądź skonstruowane z uwzględnieniem obecnych rozwiązań pracowniczych, powinny określać przede wszystkim minimalne wymagania w tym zakresie. Priorytetem powinno być wprowadzenie takich przepisów, które łagodziłyby niebezpieczeństwo wystąpienia wypadków, chociażby z takich grup, jak: upadki osób, pochwycenia, uderzenia przez ruchome części maszyn, przygniecenia, pogryzienia przez zwierzęta itd.

Regulacja prawna bhp w rolnictwie powinna stać się także inspiracją dla przyszłej działalności prewencyjnej KRUS. Tylko współdziałanie wszystkich czynników – regulacji prawnej, kontroli przestrzegania prze-

³ A od niedawna również w drodze ekonomicznej, poprzez możliwość różnicowania składki wypadkowej.

⁴ L. Vogel, *Dyrektywa ramowa – istotny element wdrażania strategii zapobiegania wypadkom przy pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2002, nr 7-8, s. 22.

⁵ Tzw. Kontrola Nadzoru Technicznego.

⁶ Dane uzyskane z Landwirtschaftliche Sozialversicherung Mittel- und Ostdeutschland Stabsstelle, 01-Pressse/Öffentlichkeitsarbeit/Selbstverwaltung.

pisów przez inspektorów, polityki państwa i wreszcie zachowania samego rolnika w zakresie bhp – może przyczynić się do istotnej zmiany rozmiarów wypadkowości w rolnictwie.

Kolejnym postulatem jest potrzeba ustawowego rozszerzenia określonych zadań KRUS w zakresie prewencji wypadkowej. Działalność prewencyjna Kasy – z aktualnej pasywnej – powinna przerodzić się w bardziej aktywną, aby bezpośrednio wpływać na stopniową poprawę warunków pracy w rolnictwie. Prewencja jest jednym z najważniejszych instrumentów ochrony osoby pracującej przed utratą zdolności do zarobkowania. Poprawa warunków pracy w gospodarstwie rolnym nie będzie jednak możliwa bez wprowadzenia odpowiednich instrumentów prawno-administracyjnych w tym zakresie. Należałoby zatem rozważyć powyższą propozycję ustanowienia instytucji inspektora bhp w rolnictwie.

Obowiązujący stan prawny, w tym brak ustanowienia przepisów bhp w rolnictwie indywidualnym, rozwiązania finansowe oraz preferencje społeczne powodują, że działalność prewencyjna prowadzona na zasadach dobrowolności pozostaje jedynym instrumentem oddziaływania na rolników w zakresie bezpieczeństwa pracy. Niezależnie od zakresu jej urozmaicenia, bez odpowiednich zabiegów prawnych wywierać ona będzie, niestety, jedynie ograniczony wpływ na poprawę bhp w gospodarstwach indywidualnych. Nie można tu jednak zapomnieć o roli prewencji powypadkowej. W praktyce jest ona dużo efektywniejsza, ale wiąże się bezpośrednio z wystąpieniem nieszczęśliwego zdarzenia. Głównym celem działalności prewencyjnej powinno być przede wszystkim zmniejszenie ilości wypadków w rolnictwie.

Za powołaniem inspektorów bhp w rolnictwie przemawia także to, że działalność prewencyjna – prowadzona obecnie przez KRUS i skupiająca się głównie na dobrowolnych szkoleniach w ramach prewencji wypadkowej – jest niewystarczająca. Sukces wprowadzenia i przestrzegania przepisów bhp zależy od dwóch czynników. Pierwszym z nich jest obowiązkowe szkolenie rolników i innych osób pracujących w gospodarstwie, a na drugi składa się ogół instrumentów publicznych (w tym społecznych) występujących w takich działaniach, jak kontrola, nadzór, wymierzanie sankcji, poszukiwanie i rozpowszechnianie informacji oraz określanie priorytetów polityki bhp w rolnictwie.

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa przy pracy rolniczej nie może ograniczać się tylko do konieczności zapobiegania wypadkom. Konieczne jest oddziaływanie na wszystkie czynniki, które w krótszym lub dłuższym czasie mogą mieć wpływ na zdolność do zarobkowania, zdrowie i życie ludności wiejskiej. W tym kontekście obowiązek zapewnienia bezpieczeń-

stwa nabiera innego charakteru i powinien służyć stałej poprawie warunków pracy rolnika, a nie wyznaczać jedynie kierunków polityki prewencyjnej, jak to ma miejsce obecnie. KRUS, jako rejestrator wypadków i płatnik świadczeń, powinna przeistoczyć się w aktywną i kreatywną instytucję, nie tylko dbającą o zmniejszenie liczby wypadków, ale również szkolącą, wychowującą, upowszechniającą postęp, propagującą najnowsze rozwiązania w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Nie można tu pominąć współpracy z organizacjami samorządu rolniczego (szczególnie z Izdami Rolniczymi) oraz z jednostkami samorządu terytorialnego⁷.

Warto zauważyć, że prewencja wypadkowa może przejawiać się także w konstrukcji składki wypadkowej w rolnictwie⁸. Wyznacznikiem różnicowania płaconej składki mogłoby być – na zasadzie preferencji – odbycie przez rolników dobrowolne przeszkolenie z zakresu znajomości, stosowania i przestrzegania zasad bezpiecznej pracy w gospodarstwie. Producenci rolni, którzy takiego szkolenia nie odbyli, zobowiązani byłiby do opłacania wyższej składki wypadkowej ze względu na to, że narażają siebie i członków swojej rodziny na zwiększone ryzyko wystąpienia wypadku. Na wzrost wymiaru składki wpływ mogłoby mieć także stwierdzenie rażącego niedbalstwa prowadzącego do wypadku, stanu nietrzeźwości lub braku właściwego nadzoru nad pracą dzieci. Przytoczone powyżej rozwiązanie niewątpliwie mogłoby przynieść zamierzone efekty. Należy jednak zaznaczyć, że – w przeciwieństwie do obowiązkowych szkoleń – nadal istniałoby jak gdyby przyzwolenie ze strony KRUS na funkcjonowanie w systemie ubezpieczeń rolników osób, które nie znają i nie stosują w swych gospodarstwach zasad bezpiecznej pracy.

Trzeba zatem zastanowić się nad możliwością obowiązkowego przeszkolenia rolników z zakresu bezpieczeństwa pracy w działalności rolniczej. Zabieg ten byłby poważnym wyzwaniem, nie tylko ze względu na liczbę osób ubezpieczonych w KRUS, ale przede wszystkim ze względu na dysproporcje ryzyka wypadkowego w poszczególnych gospodarstwach rolnych. Należy jednakże podkreślić, że najważniejszym problemem byłaby tu kwestia sfinansowania takich obowiązkowych szkoleń. Ze względu na ograniczone środki szkolenia takie warto byłoby przeprowadzić – biorąc pod uwagę najczęstsze przyczyny wypadków przy pracy rolniczej – w regionach o najwyższym wskaźniku wypadkowości.

⁷ Podobnie W. Jagła, *Rola zróżnicowanej składki w działalności prewencyjnej KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr 1, s. 32.

⁸ Ibidem, s. 26 i n. Sam autor zaznacza jednak, że są to tylko propozycje wymagające dalszej dyskusji, analizy i dopracowania.

2. Jeżeli chodzi o wzmocnienie *ex post* ochrony osób pracujących w rolnictwie, czyli po wystąpieniu wypadku, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na trzy podstawowe kwestie: zakres podmiotowy ubezpieczenia, pojęcie wypadku przy pracy rolniczej oraz katalog świadczeń wypadkowych.

A. Funkcjonowanie rolniczych ubezpieczeń społecznych w praktyce wskazuje na potrzebę właściwego określenia w ustawie zakresu podmiotowego ubezpieczenia wypadkowego⁹. Należy zatem zrewidować podstawowe pojęcia sformułowane we wspomnianym akcie prawnym, a w szczególności definicje gospodarstwa rolnego, rolnika i domownika. Trzeba bowiem pamiętać, że gospodarstwo rolne to zespół składników zorganizowanych w celu prowadzenia działalności rolniczej¹⁰. Wydaje się więc, że przesłanką ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie winno być przede wszystkim prowadzenie działalności rolniczej, a nie jedynie posiadanie gospodarstwa. O objęciu ochroną ubezpieczeniową decyduje tu nie tylko swoiste ryzyko zawodowe, ale także socjalne związane z wypadkiem przy pracy, będącego tytułem ubezpieczenia oraz prawem do ewentualnego świadczenia w przyszłości.

Nałożenie na KRUS ustawowego obowiązku weryfikacji, czy ubezpieczony faktycznie prowadzi działalność rolniczą, nie rozwiąże występujących obecnie problemów. Niejednokrotnie trudno będzie udowodnić ten fakt ze względu na „utrzymywanie gruntu w gotowości” do prowadzenia działalności rolniczej. Załącznikiem problemów jest więc definicja gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej sformułowana w ustawie ubezpieczeniowej oraz mnogość definicji występujących w innych aktach prawnych. Nie stanowią one dostatecznej przeszkody w przenikaniu do rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego rolników osób, które w rzeczywistości nie są rolnikami i nie prowadzą działalności rolniczej¹¹. Konieczność nowelizacji tych pojęć nie powinna budzić wątpliwości.

Problemem, który także wymaga szybkiego rozwiązania, jest kwestia podlegania rolników-przedsiębiorców ubezpieczeniu w KRUS¹². Ustawodawca, pomimo możliwości pozostawiania pod określonymi warunkami

⁹ Zob. bliżej D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VI, 2007, s. 256 i n.

¹⁰ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1992, s. 146.

¹¹ Zob. A. Grudzień, *Pojęcie »prowadzenie działalności rolniczej« w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2006, nr 1, s. 70 i n.

¹² Zdaniem W. Jaskuły, podleganie tych podmiotów ubezpieczeniu w KRUS powinno być nadal możliwe, ale w zmienionej formie – przez okres 2-3 lat, w celu ustalenia, która działal-

tych podmiotów w Kasie, nie wprowadził w definicji wypadku przy pracy odpowiednich zmian, pozwalających objąć ich ochroną ubezpieczeniową od zdarzeń wypadkowych w działalności gospodarczej. Choć rolnik-przedsiębiorca podlega ubezpieczeniu, to ubezpieczony – z tytułu prowadzonej działalności rolniczej – objęty jest tylko częściową ochroną od wypadku przy pracy. Pozostawienie takiego paradoksu jest niezgodne z istotą, funkcją gwarancyjną i kompensacyjną ubezpieczeń społecznych. Kwestia ta niewątpliwie wymaga uregulowania i należy się nią zająć podczas prac nad kolejną nowelizacją ustawy. Ubolewać także należy, że ostatnia nowelizacja ustawy sprowadziła się tylko do usunięcia zapisu o opłacaniu podwójnej składki, nie przewidując rozszerzenia ochrony ubezpieczeniowej¹³.

Ze względu na rodzinny charakter gospodarstw i pracę członków rodziny rolnika, rozstrzygnięcia wymaga zagadnienie ubezpieczenia osób bliskich rolnikowi, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci¹⁴. Pomijając kwestie dopuszczalności pracy dzieci w rolnictwie, należy podkreślić, że pomoc najmłodszych w czynnościach rolniczych jest na wsi zjawiskiem powszechnym. Nie da się tego faktu wyeliminować w drodze pozbawienia ochrony ubezpieczeniowej od zdarzeń wypadkowych w rolnictwie. Problemu tego nie rozwiążą także obowiązkowe ubezpieczenia gospodarcze czy fakultatywne od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Należy więc rozważyć, czy można by wprowadzić do rozwiązań ustawy ubezpieczeniowej możliwość ubezpieczenia dzieci rolnika od wypadku przy pracy na wniosek rolnika. Nie sposób wszakże założyć, że każde dziecko, już od najmłodszych lat, jest zdolne do wykonywania pracy rolniczej. Wśród pracowników KRUS można niejednokrotnie spotkać się ze stanowiskiem, że objęcie wszystkich dzieci ubezpieczeniem wnioskowym stanowiłoby przyzwolenie na pracę dzieci w gospodarstwie oraz że małe dzieci w ogóle nie powinny pracować w rolnictwie. Trudno się z powyższymi twierdzeniami nie zgodzić. Problemem pozostaje tu zatem kwestia oceny zdolności dzieci do pomocy rolnikowi w wykonywaniu czynności rolniczych.

Pewnym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie do ustawy ubezpieczeniowej możliwości ubezpieczenia wypadkowego dziecka w mo-

ność jest *de facto* głównym źródłem utrzymania. Autor nie porusza jednak problemu ubezpieczenia wypadkowego. Szerzej zob. W. Jaskuła, op. cit., s. 77 i n.

¹³ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. Nr 79, poz. 667.

¹⁴ Zob. bliżej D. Puślecki, *Problem ochrony dzieci od wypadków przy pracy w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 193 i n.

mencie ukończenia przez nie 12 roku życia. Nie byłoby to ubezpieczenie obowiązkowe, lecz wnioskowe. Taka konstrukcja – z jednej strony – znacznie ograniczyłaby możliwość wyłudzenia odszkodowania w razie wypadku, do którego faktycznie doszło np. podczas zabawy dziecka¹⁵; z drugiej strony – pozwalałaby objąć ochroną dzieci, które rzeczywiście pomagają rolnikowi i na jego wniosek byłyby ubezpieczone od wypadków przy pracy rolniczej.

Mając na uwadze doświadczenia niemieckie i francuskie, najtrafniejszym wydaje się tu jednak wprowadzenie ubezpieczenia obowiązkowego. Natomiast wzorem rozwiązań włoskich, należałoby opowiedzieć się za objęciem ubezpieczeniem wypadkowym¹⁶ dzieci wiejskich, które ukończyły 12 rok życia¹⁷. Wiek ten z pewnością pozwala dziecku na pomoc rodzicom w cięższych pracach w gospodarstwie, choć trzeba zauważyć, że przyjęta granica wiekowa może być dyskusyjna. Dzieci zawsze pomagały i będą pomagać rodzicom w działalności rolniczej. Faktyczna praca w rolnictwie przesądza więc o zasadności objęcia tych osób ochroną społecznego ubezpieczenia wypadkowego.

B. Kolejny postulat *de lege ferenda* dotyczy potrzeby konkretyzacji pojęcia wypadku przy pracy rolniczej z art. 11 ustawy ubezpieczeniowej¹⁸. Należy podkreślić, że pojęcie to – po ostatniej znaczącej nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej w 2004 r.¹⁹ – jest ściśle związane z definicją działalności rolniczej. Poprzez rozszerzenie przez ustawodawcę ochrony ubezpieczeniowej na zdarzenia, które związane są z jej prowadzeniem, definicja działalności rolniczej stanowi najistotniejszą przesłankę kwalifikacji zdarzeń wypadkowych jako wypadków przy pracy rolniczej.

Funkcjonowanie rolnictwa w ramach gospodarki rynkowej wymusza szersze ujmowanie pojęcia działalności rolniczej. Obecnie nie tylko pomija

¹⁵ W praktyce, dla potrzeb ubezpieczeniowych, rolnik często oświadczał pracownikowi KRUS, że 4-latek szedł np. po jajka do kurnika.

¹⁶ Należy jednak mieć na uwadze ubezpieczenie wypadkowe obejmujące także grupę świadczeń powypadkowych, a w szczególności rentę z tytułu niezdolności do pracy.

¹⁷ Obowiązkowego objęcia ubezpieczeniem wypadkowym dzieci wiejskich od 12 roku życia nie należałoby jednak dokonywać poprzez obniżenie wieku domownika. Dzieci do ukończenia 16 roku życia winny być bowiem otoczone dodatkową ochroną ze względu na ciężar zlecanych i wykonywanych prac.

¹⁸ Bliżej o wypadku przy pracy rolniczej zob. D. Puślecki, *Z rozważań nad pojęciem wypadku przy pracy rolniczej*, w: R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Księga dedykowana prof. Wiktorowi Pawlakowi*, Poznań 2004, s. 195 i n.

¹⁹ Ustawa z 2 kwietnia 2004 o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004, Nr 91, poz. 873.

ono czynności wykonywane przez rolnika mieszczące się w fazie poprodukcyjnej, ale nie obejmuje także czynności przygotowawczych do produkcji. Trzeba jednak zauważyć, że nie wszystkie gospodarstwa w Polsce zajmują się produkcją na rynek. Konstruując nowe pojęcie działalności rolniczej należy zatem mieć na uwadze także gospodarstwa socjalne, o charakterze samozaopatrzeniowym.

Konieczne jest znowelizowanie pojęcia działalności rolniczej w ustawie o u.s.r. poprzez rozszerzenie jego zakresu na czynności przygotowawcze do produkcji. Należy przy tym brać pod uwagę funkcjonowanie rolnika na rynku, a więc także czynności poprodukcyjne obejmujące np. sprzedaż produktów rolnych. Konieczne wydaje się ujęcie w tej definicji czynności zmierzających do wstępnego przetworzenia wytworzonych produktów rolnych, dokonywanych chociażby w celu ich dłuższego przechowywania i zabezpieczenia przed zepsuciem.

Konstruując nową definicję, należy uwzględnić przede wszystkim funkcje ubezpieczenia wypadkowego oraz jego przedmiot ochrony²⁰. Nie można zapomnieć także o swoistości pracy rolniczej, o szczególnym charakterze działalności rolniczej, jak również o tym, że największą trudnością, jaka występuje obecnie przy kwalifikacji zdarzenia wypadkowego jest odróżnienie tzw. czynności rolniczych od innych czynności wykonywanych w gospodarstwie domowym. Warto w tym zakresie sięgnąć do rozwiązań przyjętych w innych państwach zachodnioeuropejskich.

Ustawodawca, dokonując ostatniej znaczącej nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej²¹, starał się rozwiązać występujące wcześniej wątpliwości²². Wprowadzone zmiany objęły pierwszy człon definicji, podkreślając konieczność wystąpienia związku zdarzenia wypadkowego z czynnością służącą prowadzeniu działalności rolniczej. Znaczne rozszerzenie *definiendum* doprowadziło jednak do pojawienia się w definicji błędu logicznego²³. Aktualnie pojęcie wypadku chroni nie tylko czynności związane z pracą, lecz także cały szereg czynności składających się na działalność rolniczą. Zmiana powinna pociągnąć za sobą także nowelizację *definiensa*, a zatem zwrot „pojęcie wypadku przy pracy rolniczej” należałoby zmienić na „po-

²⁰ Zmiany nie mogą dotyczyć tylko pojęcia wypadku przy pracy rolniczej – powinny objąć także wspomniane wyżej pojęcie działalności rolniczej.

²¹ Ustawa nowelizacyjna 2 kwietnia 2004 r., która weszła w życie 2 maja 2004 r.

²² Wątpliwości związane były z brakiem zamieszczenia w przepisach konieczności wystąpienia związku zdarzenia z pracą rolniczą.

²³ *Definiens* jest zakresowo podrzędny względem *definiendum* – błąd w definiowaniu, definicja fałszywa, za szeroka; por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1969, s. 50 i n.

jęcie wypadku przy pracy w działalności rolniczej”, bądź szerzej na „wypadek w rolnictwie”. Aby uniknąć nieporozumień w przyszłości, trafniejsza wydaje się pierwsza propozycja.

Mając na względzie doświadczenia niemieckie, francuskie czy włoskie, należy opowiedzieć się za utrzymaniem przesłanek nagłości zdarzenia i wywołania go przyczyną zewnętrzną, są to bowiem elementy konstrukcyjne każdego wypadku przy pracy²⁴.

Warto zauważyć, że obecnie obowiązujące, a sformułowane wcześniej²⁵ przez ustawodawcę przesłanki miejsca wystąpienia zdarzenia wypadkowego straciły na znaczeniu. Mimo że w praktyce KRUS nadal w postępowaniu powypadkowym odnotowuje miejsce, gdzie wystąpiło zdarzenie wypadkowe²⁶, to jednak podstawowe znaczenie dla kwalifikacji wypadku ma związek wykonywanej przez poszkodowanego czynności z działalnością rolniczą. Nie jest zatem istotne przy ustaleniu wypadku miejsce jego wydarzenia się, lecz to, czy czynność, podczas wykonywania której doszło do zdarzenia, wchodziła w zakres prowadzonej działalności rolniczej.

Swoistość działalności rolniczej bezspornie przemawia za pozostawieniem ochrony od zdarzeń wypadkowych podczas drogi do „wykonywania czynności rolniczych” i drogi powrotnej. Trzeba jednak mieć na względzie linię przyjętą przez orzecznictwo oraz fakt, że nieuzasadnione przerwy w drodze do pracy pozbawiają ubezpieczonego ochrony. Warto zauważyć, że ustawodawca niemiecki, francuski i włoski obejmują ochroną również wypadki rolnika w „drodze do pracy i z pracy”. W kontekście powyższych rozważań, a w szczególności konieczności nowelizacji pojęcia działalności rolniczej, warto przedstawić propozycję uproszczenia definicji wypadku przy pracy w rolnictwie, a ściślej więc w działalności rolniczej.

Przez pojęcie wypadku w działalności rolniczej należy rozumieć nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, powodujące uszkodzenia organizmu albo śmierć, jeżeli nastąpiło ono podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności. Za wypadek chroniony

²⁴ Por. W. Szubert, *Ubezpieczenie od wypadków przy pracy w perspektywie rozwojowej*, „Państwo i Prawo” 1950, z. 10, s. 37; zob. także W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1968, s. 328.

²⁵ Zob. pierwotny tekst ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników

²⁶ Informacje uzyskane z Oddziału Regionalnego KRUS w Poznaniu i Placówki Terenowej w Rawiczu.

uważa się także zdarzenie, które nastąpiło w drodze do miejsca wykonywania tych czynności albo w drodze powrotnej, jeśli nie była ona zakłócona nieuzasadnioną przerwą.

W nowej definicji wypadku niezbędne byłoby dodanie przesłanki o wystąpieniu uszkodzenia organizmu²⁷ (w postaci stałego, długotrwałego, a może nawet zwykłego uszczerbku na zdrowiu) bądź śmierci poszkodowanego²⁸. Jest to kolejny element, który przesądza o wystąpieniu wypadku przy pracy²⁹. Przedmiotem ochrony ubezpieczenia wypadkowego są bowiem zdarzenia, które mogą zagrozić zdolności człowieka do zdobywania własną pracą środków utrzymania. Zdarzenia, na skutek których nie wystąpiły określone skutki (obrażenia), powodujące przeszkodę w wykonywaniu pracy lub śmierć, nie wymagają ochrony ubezpieczeniowej, nie ma bowiem takiej potrzeby z punktu widzenia funkcji i przedmiotu ochrony ubezpieczenia wypadkowego.

Zaproponowana powyżej definicja wypadku przy pracy w działalności rolniczej, przy uwzględnieniu nowelizacji pojęcia działalności rolniczej, nie rozstrzygnie jednak wszystkich wątpliwości istniejących dziś przy kwalifikacji zdarzeń wypadkowych. Należy więc rozważyć, czy istnieje możliwość rozwiązania albo chociaż ograniczenia występowania tych trudności? Trzeba pamiętać, że rozstrzygnięcie wątpliwości w tym zakresie jest nie tylko istotne dla orzeczenia samego wypadku przy pracy, lecz w konsekwencji przesądza także o uprawnieniu do świadczeń przewidzianych w ustawie³⁰.

Najistotniejszą przyczyną problemów w tej materii jest istnienie ścisłego związku pomiędzy działalnością rolniczą a gospodarstwem domowym. Zerwanie tego związku nie jest w praktyce możliwe, gdyż jest to cecha charakterystyczna dla rolnictwa. Niewątpliwie oceny występowania związku pomiędzy wykonywaną przez rolnika czynnością a prowadzoną działalnością rolniczą należy dokonywać indywidualnie, uwzględniając charakter działalności prowadzonej przez producenta rolnego. Potrzeba odróżnienia czynności składających się na działalność rolniczą od innych wykonywanych przez rolnika nie budzi wątpliwości. Istotą ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie jest ochrona producenta rolnego przed wypadkami przy pracy podczas prowadzenia działalności rolniczej i to ona

²⁷ Por. definicję wypadku pracowniczego.

²⁸ Zob. W. Witoszko, *Uraz jako element definicji wypadku przy pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 6, s. 301-305.

²⁹ Por. art. 3 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. 2002, Nr 199, poz. 1673.

³⁰ Przy założeniu niewystąpienia przesłanek pozbawiających prawa do świadczenia.

decyduje o tytule ubezpieczenia. Żaden zawód wykonywany przez człowieka nie posiada ochrony od zdarzeń występujących w gospodarstwie domowym. Warto mieć tutaj na uwadze także możliwość występowania nadużyć³¹ w postaci prób wyłudzenia odszkodowania.

Rozwiązanie tej kwestii może być trojkie. Po pierwsze – można wprowadzić domniemanie ustawowe, że każde zdarzenie wypadkowe, które wystąpiło na terenie gospodarstwa domowego powiązanego z gospodarstwem rolnym, należy traktować jako wypadek przy pracy w działalności rolniczej. Konieczne jednak byłoby tu wprowadzenie możliwości przeprowadzenia przeciwdowodu przez KRUS, że czynność, jaką wykonywał rolnik, nie była związana z prowadzoną działalnością rolniczą. Takie rozwiązanie sprzeciwiałoby się jednak istocie ubezpieczenia od wypadków przy pracy w rolnictwie³².

Drugą możliwością mogłoby być wydanie odpowiedniego aktu prawnego – w tym przypadku rozporządzenia³³ określającego, które czynności rolnika zaliczane są do czynności składających się na prowadzenie działalności rolniczej, a które nie. Enumeratywne wymienienie grup tych czynności³⁴ w postaci katalogu zamkniętego byłoby z pewnością bardzo trudnym zadaniem. Nie ulega jednak wątpliwości, że określenie tych czynności pozwoliłoby – zgodnie z art. 11 ustawy – na znaczne doprecyzowanie zakresu ochrony przysługującego osobom pracującym faktycznie w rolnictwie.

Trzecia możliwość, chyba najbardziej kontrowersyjna, to wprowadzenie obowiązkowego³⁵ ubezpieczenia w KRUS dla rolników i członków ich rodzin od wypadków podczas prac w gospodarstwie domowym³⁶. Wyznacznikiem rozgraniczenia tzw. wypadków domowych byłby tu nierolniczy cel określonej czynności. Takie rozwiązanie spełniałoby swoją rolę tylko wówczas, gdyby składka na ubezpieczenie odprowadzana była

³¹ W przypadku nieprawdziwych zeznań osoby poszkodowanej w „wypadku przy pracy”.

³² Nie każde zdarzenia wypadkowe na terenie gospodarstwa domowego powstaje przecież podczas czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej.

³³ Zob. art. 11 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej.

³⁴ Np. przygotowywanie posiłku regeneracyjnego, sprzedaż produktów na targowisku, kąpiel po wykonanym obrzędzie.

³⁵ Warto także rozważyć, czy najodpowiedniejsze nie byłoby wprowadzenie tu ubezpieczenia fakultatywnego, wnioskowego.

³⁶ Możliwość takiego ubezpieczenia wprowadził ustawodawca włoski – tzw. ubezpieczenie gospodyń domowych, zob. INAIL, Guide to Benefits, Edition 2005, s. 25. Ubezpieczenie to nie dotyczy jednak gospodyń pracujących także w rolnictwie.

w innej wysokości niż w przypadku ubezpieczenia wypadkowego i do specjalnie wyznaczonego funduszu.

Wspomniana propozycja w większości przypadków pozwoliłaby uniknąć problemów występujących obecnie przy rozgraniczaniu czynności rolniczych od nierolniczych. Jednocześnie zabieg taki nie rozszerzałby nadmiernie ochrony od wypadków przy pracy rolniczej, czynności podejmowane w ramach funkcjonowania gospodarstwa domowego³⁷ objęte byłyby bowiem dodatkową ochroną ubezpieczeniową. Wprowadzenie takiego rozwiązania, mając na uwadze swoistość pracy w rolnictwie i charakterystyczne cechy rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, znalazłoby swoje uzasadnienie teoretyczne jedynie w odniesieniu do producenta rolnego i osób jemu bliskich (w szczególności członków rodziny). Tylko bowiem w przypadku prowadzenia działalności rolniczej istnieje tak ścisły związek pomiędzy miejscem wykonywania pracy a gospodarstwem domowym, że niejednokrotnie wyznaczenie granicy pomiędzy tymi czynnościami nie jest w praktyce możliwe³⁸. Przedstawione propozycje mogą z pewnością stanowić zachętę do dyskusji podczas prac nad kolejną nowelizacją ustawy ubezpieczeniowej.

C. Kolejny postulat *de lege ferenda* sprowadza się do konieczności przekonstruowania katalogu świadczeń mogących przysługiwać z ubezpieczenia wypadkowego. Przewidziane w ustawie świadczenia z tytułu wypadku przy pracy rolniczej powinny uwzględniać przedmiot ochrony społecznego rolniczego ubezpieczenia wypadkowego – ich celem winno być przede wszystkim jak najszybsze przywrócenie poszkodowanemu zdolności do pracy. Dopiero w sytuacji, gdy nie jest to możliwe, zastosowanie powinny mieć inne rodzaje świadczeń. Przedmiot ochrony społecznego ubezpieczenia wypadkowego różni się bowiem wyraźnie od tego skonstruowanego w osobowych ubezpieczeniach gospodarczych.

Należy zauważyć, że zarówno niemiecki, jak i francuski system ubezpieczeń na pierwszym miejscu wymieniają specjalistyczne świadczenia zdrowotne i rehabilitacyjne, które zapewnić mają poszkodowanemu najszybszy powrót do pracy i pełnej sprawności. Świadczenia te niejednokrotnie mają na celu dostosowanie niepełnosprawnego poszkodowanego do funkcjonowania nie tylko w domu, miejscu pracy, jakim jest gospodar-

³⁷ Chodzi tu takie czynności życia codziennego, jak przygotowanie posiłków, ale także naprawę domu mieszkalnego czy przygotowywanie drewna na opał.

³⁸ Przykład: rolnik ulega wypadkowi podczas cięcia drewna na opał. Posiada on szklarnię opalaną drewnem i piec kafłowe w budynku mieszkalnym. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy czynność, jaką wykonywał, była związana z prowadzoną działalnością rolniczą.

stwo, ale także i w społeczeństwie. W dalszej kolejności wymieniane są pozostałe świadczenia w postaci zasiłków wypadkowych, przekwalifikowania zawodowego i rent.

W polskim systemie ubezpieczenia wypadkowego rolników świadczenia, które mają na celu przywrócenie poszkodowanemu zdolności do pracy, traktowane są raczej po macoszemu³⁹. Ustawodawca w ustawie wypadkowej nie wymienia wprost świadczenia rehabilitacyjnego jako przysługującego z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, a jedynym świadczeniem z ubezpieczenia wypadkowego jest jednorazowe odszkodowanie. Fakt ten jest szczególnie widoczny w przypadku ubezpieczenia rolnika – na jego wniosek – jedynie od wypadku przy pracy.

Pomijając problemy rolniczego ubezpieczenia zdrowotnego⁴⁰, jakości świadczeń zdrowotnych i funkcjonowania służby zdrowia w Polsce, należy wskazać na niewłaściwość powiązania świadczeń wypadkowych, chorobowych i emerytalno-rentowych w ustawie ubezpieczeniowej. Potrzeba wyraźnego wyodrębnienia ubezpieczenia wypadkowego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników istnieje nie tylko dlatego, że chroni ono ubezpieczonego na okoliczność określonych skutków, jakie wypadek może spowodować w zakresie zdolności do zdobywania środków utrzymania, lecz także ze względu na ochronną funkcję świadczeń. Warto zauważyć, że o włączeniu do katalogu świadczeń konkretnego świadczenia decydować winna podstawa jego przysługiwania – wypadek przy pracy rolniczej. Trzeba także podkreślić, że w powszechnym ubezpieczeniu wypadkowym ustawodawca nie wymienia na pierwszym miejscu jednorazowego odszkodowania, lecz zasiłek chorobowy i świadczenie rehabilitacyjne⁴¹.

Obecny „system kompensacji szkód”, związanych z wykonywaniem pracy w rolnictwie, zapewnia odszkodowanie w razie doznania uszczerbku w sprawności organizmu oraz świadczenia okresowe dostarczające środków utrzymania, jeżeli uszczerbek ten wywarł także wpływ na zdolność do zarobkowania. Należy zaznaczyć, że np. ustawodawca włoski ujął jednorazowe odszkodowanie nie tylko w kategorii strat biologicznych, lecz również ekonomicznych. System niemiecki oraz francuski nie przewidują natomiast w zasadzie świadczeń w postaci jednorazowych odszko-

³⁹ Podobnie sprawa wygląda w ustawodawstwie włoskim.

⁴⁰ Zob. także B. Tryfan, *Ochrona zdrowia rolników w Europie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr 3-4, s. 121 i n.

⁴¹ Zob. art. 6 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. Nr 199, poz. 1673 z późn. zm.

dowań za poniesiony uszczerbek na zdrowiu. Takie rozwiązanie nie zapewnia jednak pełnej ochrony ubezpieczeniowej ze względu na brak kompensaty możliwych do wystąpienia szkód na osobie. Rolnicy często ulegają wypadkom, które skutkują trwałym inwalidztwem. Ubezpieczenia społeczne są ubezpieczeniami osobowymi i zakres ochrony ubezpieczeniowej powinien obejmować także straty w postaci uszczerbku na zdrowiu. W przeciwnym razie ochronę taką mogłyby zapewnić jedynie dodatkowe ubezpieczenia gospodarcze.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy opowiedzieć się za koniecznością stanowczego wyodrębnienia ubezpieczenia wypadkowego i rewizją katalogu świadczeń mogących przysługiwać poszkodowanym. Najistotniejszym świadczeniem, ze względu na przedmiot ochrony ubezpieczenia, winno być należyte usunięcie przeszkody w wykonywaniu pracy. Warto zauważyć, że w Niemczech ponad 20% ofiar wypadków w rolnictwie wymaga opieki w specjalistycznych szpitalach i zastosowania szczególnego leczenia. Świadczenia medyczne związane z leczeniem ofiar wypadków przy pracy w Polsce również są kosztowne, a nie wszystkie w ramach ubezpieczenia zdrowotnego dostępne są poza listą oczekujących i refundowane w całości przez Narodowy Fundusz Zdrowia⁴².

Ważnym etapem odzyskiwania zdolności do zarobkowania powinna być fachowa rehabilitacja, mająca na celu zapewnienie poszkodowanemu godnego powrotu nie tylko do pracy, ale także i do życia w społeczeństwie. Rehabilitacja nie zawsze jednak prowadzi do przywrócenia pełni sił, sprawności fizycznej oraz zdolności do zarobkowania. Warto zatem zastanowić się, czy nie byłoby wskazane wprowadzenie – wzorem rozwiązań niemieckich⁴³ – świadczenia rzeczowego w postaci różnorodnych

⁴² Zob. ustawę z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.; rozporządzenie Ministra Zdrowia z 17 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego wykazu wyrobów medycznych będących przedmiotami ortopedycznymi i środków pomocniczych, wysokości udziału własnego świadczeniobiorcy w cenie ich nabycia, kryteriów ich przyznawania, okresów użytkowania, a także wyrobów medycznych będących przedmiotami ortopedycznymi podlegającymi naprawie w zależności od wskazań medycznych oraz wzoru zlecenia na zaopatrzenie w te wyroby i środki, Dz. U. nr 276 poz. 2739, z późn. zm.; rozporządzenie Ministra Zdrowia z 17 grudnia 2004 r. w sprawie limitu cen dla wyrobów medycznych będących przedmiotami ortopedycznymi i środków pomocniczych, o takim samym zastosowaniu, ale różnych cenach, oraz limitu cen dla napraw przedmiotów ortopedycznych, Dz. U. Nr 275, poz. 2732 z późn. zm.

⁴³ Choć wspomniane wcześniej rozporządzenie MPS w sprawie warunków i trybu kierowania przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na rehabilitację leczniczą z 2005 r. daje możliwość pierwszeństwa w ubieganiu się o świadczenie rehabilitacyjne osobom poszkodowanym w wypadkach przy pracy.

działań mających na celu dostosowanie gospodarstwa rolnego do indywidualnych potrzeb niepełnosprawnego rolnika. Korzyści wynikające z ustanowienia tego świadczenia, szczególnie w odniesieniu do młodych ludzi poszkodowanych w wypadkach przy pracy, przyniosłyby z pewnością wymierne efekty. Przedstawiony pogląd jest tym bardziej uzasadniony, że aktualnie wprowadzone świadczenie zmierzające do przekwalifikowania zawodowego w postaci renty szkoleniowej, z powodu trudności występujące na rynku pracy, nie funkcjonuje właściwie.

Dla ochrony poszkodowanego w wypadku istotne znaczenie ma zasiłek wypadkowy z tytułu niezdolności do pracy. Pełnić on winien nie tylko funkcje socjalne, lecz uwzględniać także konieczność podtrzymania produkcji i choć w części utracony przez poszkodowanego zarobek. Trudności związane z określeniem dochodu przeciętnego rolnika powodują, że problem staje się bardziej złożony. Aktualna wysokość zasiłku chorobowego w kwocie 10 zł dziennie dodatkowo zmusza do refleksji.

Świadczenie w postaci renty szkoleniowej jest obecnie jedynym, które należycie spełniałoby funkcje ochronną ubezpieczenia wypadkowego. Wprowadzenie rozwiązania pozwalającego na przyznanie tzw. renty inwalidzkiej dopiero po orzeczeniu niecelowości przekwalifikowania zawodowego należy ocenić pozytywnie. Szkoda tylko, że w praktyce świadczenie zmierzające do przekwalifikowania zawodowego nie jest przyznawane⁴⁴.

Zarówno renta szkoleniowa, jak i pozostałe świadczenia rentowe, wraz z jednorazowym odszkodowaniem, winny przysługiwać poszkodowanemu, gdy nie będzie on rokował odzyskania zdolności do pracy w rolnictwie, a więc wówczas, gdy usunięcie przeszkody w wykonywaniu pracy nie będzie możliwe. Należy jednak mieć tu na uwadze zdolność do pracy w konkretnym gospodarstwie, ocenianą indywidualnie przy uwzględnieniu charakteru i zakresu prowadzonej działalności wytwórczej. W przypadku śmierci poszkodowanego świadczenia w postaci renty rodzinnej, jednorazowego odszkodowania czy zasiłku pogrzebowego winny zapewniać należytą ochronę socjalną członkom najbliższej rodziny.

Konieczne jest zatem wyodrębnienie w ramach ubezpieczenia wypadkowego tych wszystkich świadczeń, które są związane z wypadkiem przy pracy. O potrzebie przeprowadzenia tego zabiegu przesądza praktyka, gdyż mimo że ustawodawca wyraźnie nie wydzielił „pozostałych świadczeń wypadkowych” w ustawie, to aktualnie w praktyce KRUS funkcjo-

⁴⁴ W 2007 r. nie została przyznana ani jedna renta szkoleniowa (dane uzyskane z Centrali KRUS w Warszawie).

nuje przecież, przykładowo, zasiłek wypadkowy oraz renta wypadkowa. Nie można tu jednak pominąć względów teoretycznych. Ważnym problemem jest też wysokość uzyskiwanych świadczeń. Wspomnianych kwestii nie można rozważać w oderwaniu od problemów finansowania KRUS⁴⁵, zagadnienia tak często poruszanego w trakcie debat na temat reformy rolniczych ubezpieczeń społecznych.

3. Realizacja sformułowanych powyżej postulatów *de lege ferenda* wiąże się z koniecznością wyraźnego wyodrębnienia ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie. Zarówno wydzielenie ubezpieczenia wypadkowego, jak i rozwiązania zaproponowane powyżej, nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od problemów finansowania tego ubezpieczenia.

A. Jeżeli chodzi o postulat wyodrębnienia ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie w ramach społecznego ubezpieczenia rolników, to należy zauważyć, że pod względem legislacyjnym propozycja ta może być zrealizowana w dwojaki sposób.

Pierwsza możliwość polegałaby na wyraźnym wydzieleniu tego ubezpieczenia w już obowiązującej ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. W praktyce stosowania obecnych przepisów uwidoczniło się jednak wiele mankamentów, a zakres spraw wymagających rychłego zrewidowania jest bardzo szeroki. Ponadto należy pamiętać, że aktualny kształt i umiejscowienie ubezpieczenia wypadkowego w ustawie ubezpieczeniowej podyktowane są przede wszystkim poborem składek oraz finansowaniem świadczeń, a nie uwarunkowane istotą i funkcjami tego ubezpieczenia.

Moim zdaniem, należałoby się opowiedzieć za koniecznością przygotowania odrębnej ustawy wypadkowej w rolnictwie⁴⁶. Stworzenie od podstaw regulacji rolniczego ubezpieczenia wypadkowego podyktowane jest nie tylko swoistym ryzykiem socjalnym zdarzeń wypadkowych w rolnictwie, zjawiskiem wypadkowości, charakterem prowadzonej działalności rolniczej czy potrzebą ustanowienia przepisów z zakresu bhp. Decydujący jest tu przedmiot ochrony tego ubezpieczenia, istota i funkcje społecznego ubezpieczenia wypadkowego, a więc elementy nie tylko przesądzające o zakresie podmiotowym czy katalogu przysługujących świadczeń, lecz także wyznaczające kierunki ochrony osób pracujących w rolnictwie.

⁴⁵ Choć warto zauważyć, że Fundusz Składkowy jest samofinansujący; zob. także opracowanie redakcyjne raportu konsultanta Banku Światowego Gerry'ego Fitzpatricka, *Misja Banku Światowego w KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 2-3, s. 14 i n.

⁴⁶ W. Jagła, *Głos w sprawie odrębnej ustawy wypadkowej rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2006, s. 59 i n.

Proponowanego zabiegu nie będzie można jednak dokonać bez odpowiedniego podwyższenia wysokości pobieranych składek, zmiany sposobu finansowania tego ubezpieczenia, a może nawet gruntownej reformy finansów Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

B. Problem finansowania ubezpieczenia wypadkowego w rolnictwie jest niezwykle złożony. Należy zaznaczyć, że zagadnienie to w odniesieniu do całego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego jest tematem często poruszonym w debatach na temat reformy KRUS. Kwestia finansowania ubezpieczenia przedkłada się bezpośrednio na wysokość uzyskiwanych świadczeń i ma istotne znaczenie dla ochrony osób poszkodowanych w wypadkach przy pracy w rolnictwie.

Proponowane powyżej objęcie zakresem ubezpieczenia wypadkowego wszystkich świadczeń wypłacanych z tytułu następstw wypadku przy pracy rolniczej spowoduje, że przestanie być ono samofinansujące. Należy jednak zauważyć, że już dziś samofinansowanie ubezpieczenia wypadkowego może być dyskusyjne⁴⁷. Dotyczy ono bowiem tylko jednego rodzaju świadczenia wypadkowego – jednorazowego odszkodowania. Nie można tu zapomnieć, że odnosi się także do zasiłku chorobowego-wypadkowego, płatnego z ubezpieczenia chorobowego. Pozostałe świadczenia, które mogą przysługiwać w związku z wypadkiem przy pracy, stanowią pewne obciążenie dla finansów KRUS, a wypłata ich jest obecnie możliwa dzięki dotacji z budżetu państwa.

Nie może budzić wątpliwości fakt, że na jakość uzyskiwanych świadczeń wpływa wysokość opłacanych składek wypadkowych. Warto w tym miejscu wspomnieć o pojawiających się w doktrynie⁴⁸ postulatach różnicowania tej składki w rolnictwie. Mając na względzie składki odprowadzane w ramach tzw. ubezpieczenia pracowniczego, płacone przez osoby prowadzące działalność gospodarczą⁴⁹ oraz zjawisko wypadkowości w rolnictwie, trzeba zaznaczyć, że na wskazanej płaszczyźnie zasada sprawiedliwości społecznej właściwie nie funkcjonuje.

W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić, że istnieje potrzeba skonstruowania nowego modelu finansowania ubezpieczenia wy-

⁴⁷ Warto zauważyć, że największym obciążeniem Funduszu Składowego są zasiłki chorobowe – stanowią ok. 65% wydatków, jednorazowe odszkodowania natomiast zaledwie 13%; zob. *Kwartalna i roczna informacja statystyczna KRUS za 2009 r.*; www.krus.gov.pl.

⁴⁸ Tak. W. Jagła, *Rola zróżnicowanej składki...*, s. 26 i n.

⁴⁹ Dla rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa (kod PKD A), przy dochodzie 1500 zł miesięcznie brutto, ZUS ustala składkę w wysokości 2%, tj. 30 zł/mc. Dla górnictwa, czyli dla najwyższej kategorii ryzyka (kod PKD CA), wynosi ona 3,6%, tj. 54 zł/mc.; por. kalkulator składek ZUS, www.mojafirma.infor.pl.

padkowego w rolnictwie. Trzeba mieć tu na uwadze zasadę solidaryzmu społecznego, a ściślej – zasadę solidaryzmu wewnątrzgrupowego, zasadę samopomocy społecznej, zasadę sprawiedliwości społecznej, a także solidarność ogólnonarodową poprzez dopuszczenie możliwości udziału w nim środków budżetowych.

Wyodrębnienie społecznego ubezpieczenia wypadkowego rolników i objęcie jego zakresem wszystkich świadczeń, których podstawą przysługiwania jest wypadek przy pracy, wiązać się będzie z koniecznością zwiększenia obciążeń samych ubezpieczonych. Wydzielenie to nie może zatem pomijać finansów tego ubezpieczenia, a dla właściwej realizacji jego funkcji wymaga wyraźnego wyodrębnienia wypadkowego funduszu składkowego.

Nowy model finansowania ubezpieczenia wypadkowego należałoby konstruować, zakładając udziału w nim – oprócz dochodów uzyskiwanych ze składek – wsparcia ze strony państwa przewidzianego w ustawie budżetowej. Istota ubezpieczeń społecznych wymaga jednak, by tak szeroko, jak to tylko możliwe, uwzględnić tu zasadę samopomocy społecznej. Obecna wysokość składek oraz jednakowy ich wymiar dla rolników prowadzących gospodarstwa małe i wielkoobszarowe nie realizuje właściwie zasady solidaryzmu społecznego i nie pozwala na zmniejszenie dotacji budżetowej.

Zasada solidaryzmu społecznego wymaga wprowadzenia progresywnej składki wypadkowej. Ze względu na trudności w określeniu dochodu rolnika najbardziej racjonalne wydaje się tu przyjęcie kryterium obszarowego⁵⁰, charakterystycznego dla poboru podatku rolnego⁵¹. Kryterium dochodowe mogłoby bowiem w ubezpieczeniu wypadkowym nie spełnić właściwie swojej roli. Trzeba zauważyć, że sytuacja polskiego rolnictwa zmieniła się znacznie w porównaniu z sytuacją z początku lat dziewięćdziesiątych⁵² i utrzymywanie poziomu składek na tak niskim poziomie dla wszystkich ubezpieczonych wydaje się dziś niecelowe⁵³.

⁵⁰ Podobne rozwiązanie przyjął ustawodawca włoski. Warto jednak zauważyć, że oprócz kryterium obszarowego, podstawę obliczania składki wypadkowej stanowi tu także kwota odprowadzanego podatku rolnego; zob. art. 264 Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e malattie professionali, D.P.R. 30 giugno 1965, N. 1124 z późn. zm.

⁵¹ Zob. art. 4 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. Nr 52, poz. 268.

⁵² Szerzej, W. Dzun, W. Józwiak, *Gospodarstwa rolne po wejściu Polski do UE*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 8 i n.

⁵³ Zob. także Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o u.s.r., druk nr 1185, www.sejm.gov.pl.

Przyjmując duże uproszczenie – z uwzględnieniem powyższych argumentów oraz liczby ubezpieczonych w KRUS w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego – należałoby zatem, przy zastosowaniu obowiązującej obecnie podstawy składki wypadkowej w wysokości 12 zł miesięcznie, zaproponować następujące progi składkowe:

- pracujący w gospodarstwach małych do 5 ha powinni znaleźć się w pierwszym podstawowym progu składkowym⁵⁴;
- drugi próg składkowy, wynoszący półtorakrotność progu podstawowego, winien objąć gospodarstwa o powierzchni 5-10 ha;
- kolejny próg stanowiłby dwukrotność składki podstawowej i dotyczyłby gospodarstw o powierzchni 10-20 ha;
- następny próg to trzykrotność podstawowej składki wypadkowej przewidzianej dla gospodarstw o powierzchni 20-50 ha;
- ostatni próg obejmowałby gospodarstwa powyżej 50 ha i stanowiłby 4-krotność składki podstawowej.

Zaproponowane progi różnicujące składkę wypadkową pozwoliłyby szacunkowo uzyskać dla składkowego funduszu wypadkowego ok. 60 mln zł rocznie.

Przedstawiony powyżej model, zakładając konieczność odprowadzania składek wypadkowych do specjalnie wydzielonego w tym celu funduszu wypadkowego, pozwalałby z pewnością na bardziej racjonalne prowadzenie działalności prewencyjnej oraz realizację świadczeń wypadkowych i rehabilitacyjnych. Nie może on się jednak opierać na założeniu utrzymania aktualnej wysokości świadczeń przy zwiększonym obciążeniu składkowym. Rozwiązanie takie nie tylko mogłoby nie znaleźć akceptacji środowiska rolniczego, lecz nie wpłynęłoby również na jakość świadczeń, a zatem na znaczne wzmocnienie ochrony ubezpieczeniowej. Przy uwzględnieniu obecnego stanu polskiego rolnictwa, bez udziału wsparcia środków budżetowych, właściwa ochrona ubezpieczonego w zakresie prewencji i uzyskiwanych świadczeń wypadkowych nie wydaje się w praktyce możliwa.

Potrzeba rewizji systemu ubezpieczenia społecznego rolników podnoszona jest w rzeczywistości już od końca lat dziewięćdziesiątych XX w. Jak wykazała praktyka⁵⁵, zmiany w tej materii winny być jednak przepro-

⁵⁴ Trzeba zauważyć, że najwięcej ubezpieczonych pracuje w gospodarstwach małych, do 5 ha – 917 067, co stanowi ok. 60% ubezpieczonych. Opracowanie własne na podstawie danych KRUS – www.krus.gov.pl.

⁵⁵ Zob. nowelizacja art. 5a ustawy ubezpieczeniowej oraz wydane w bardzo krótkim okresie dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii.

wadzone stopniowo i z rozważą. Należy ubolewać, że przyczyną już wprowadzonych i przyszłych reform rolniczego ubezpieczenia społecznego w przeważającej mierze jest jedynie problem zmniejszenia dotacji z budżetu państwa. Wydaje się także, że obecne uwarunkowania polityczne i ekonomiczne stoją na przeszkodzie wprowadzeniu proponowanych zmian w zakresie społecznego rolniczego ubezpieczenia wypadkowego.

Warto zaznaczyć, że jakkolwiek nowelizacja obowiązujących przepisów zawsze wywierać będzie mniejsze lub większe skutki bezpośrednie na zakres ochrony przysługującej osobom ubezpieczonym. Reformując system ubezpieczenia społecznego rolników, nie można zapominać o tym aspekcie oraz o zasadach obowiązujących w każdym państwie prawa. Trzeba także pamiętać, aby proponowane oraz nowo wprowadzane rozwiązania uwzględniały istotę i funkcje ubezpieczeń społecznych, a przez to właściwie chroniły interesy osób pracujących w rolnictwie. Odrębną kwestią jest także postulat, by kolejne nowelizacje ustawy ubezpieczeniowej wywoływały w przyszłości jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych.

THE NEW MODEL OF SOCIAL INSURANCE ACCIDENT PROTECTION FOR FARMERS

Summary

The aim of this paper was to present an attempt at the determination of a new model for accident protection in agriculture. The Author presented numerous *de lege ferenda* proposals both in terms of *ex ante* protection and *ex post* protection. The presented proposals include the association of accident protection with other types of social insurance in agriculture, together with the manner of its financing.

In the conclusion the author stated that the new model of accident protection should to an adequate degree provide protection for individuals actually working in agriculture. The currently binding solutions need to be amended taking into consideration the essence and protective function of social insurance. Proposed actions require a definite distinction of accident protection insurance as well as changes in the manner of its financing. However, in order to ensure proper realisation of the functions of this insurance a certain involvement of state budget funds is required.

IL NUOVO MODELLO DELL'ASSICURAZIONE SOCIALE CONTRO GLI INFORTUNI

S o m m a r i o

Il lavoro svolto tenta di definire un nuovo modello di assicurazioni contro gli infortuni in agricoltura. L'Autore formula molte proposte *de lege ferenda* sia nell'ambito della tutela *ex ante*, che della tutela *ex post*. Le proposte avanzate prendono in considerazione le relazioni esistenti tra le assicurazioni contro gli infortuni e le altre assicurazioni sociali in agricoltura, nonché il relativo modo di attuazione.

Secondo l'Autore il modello formulato è in grado di assicurare soddisfacente tutela alle persone impiegate in agricoltura. Le modifiche alle soluzioni vigenti dovrebbero essere effettuate tenendo conto della funzione protettiva che è propria delle assicurazioni sociali. Gli interventi proposti esigono una esplicita emanazione dell'assicurazione contro gli infortuni nonché una modifica delle modalità di finanziamento. Perché l'assicurazione sugli infortuni possa perseguire i suoi fini è necessario riservare alla stessa una quota di risorse nell'ambito del bilancio statale.

ANNA KAPAŁA

Regulacja prawna agroturystyki – uwagi *de lege ferenda*

1. Agroturystyka w prawie polskim nie jest przedmiotem kompleksowej działalności ustawodawczej, dotyczą jej pojedyncze przepisy rozproszone w wielu aktach prawnych, odnoszących się do rozmaitych kwestii. Sam termin „agroturystyka”, choć powszechnie używany, nie jest terminem języka prawnego¹. Prawo europejskie również nie podaje definicji agroturystyki. Występuje tu szerszy termin „turystyka wiejska”, obejmujący wszelkie przejawy działalności turystycznej wykonywanej na obszarach wiejskich². Celem UE nie jest bowiem wypracowanie rozwiązań legislacyjnych w zakresie agroturystyki wiążących wszystkie kraje członkowskie, lecz wsparcie wszelkich form turystyki, które przyczyniają się do rozwoju obszarów wiejskich. Wprowadzenie regulacji szczegółowo rozróżniających i definiujących pojęcia turystyki i agroturystyki zostało pozostawione państwu członkowskiemu.

Polityka Wspólnej Polityki Rolnej zwróciła uwagę polskiego ustawodawcy na kwestię działalności turystycznych podejmowanych przez rolnika na terenie jego gospodarstwa rolnego w ramach dywersyfikacji w kierunku działalności nierolniczych i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Prawo unijne nie wypracowało jednak jasnych reguł kwalifikacji działalności agroturystycznych jako rolniczych, a zatem nie ukierunkowało w tym zakresie polskiego ustawodawcy. Nie pozostało to bez wpływu na polski porządek prawny, w którym brakuje szerokiej definicji działalności rol-

¹ Bliżej zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 99 i n.

² Bliżej zob. A. Kapała, *Agroturystyka w prawie wspólnotowym*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 147 i n.

czych, umożliwiającej rolnikowi prowadzenie w ramach swojego uprzywilejowanego statusu różnych aktywności (nie tylko o rolniczym charakterze), będących istotą gospodarstwa wielofunkcyjnego.

Definicje działalności rolniczej występujące w prawie polskim dotyczą jedynie tradycyjnie pojmowanej produkcji rolnej³. Nie tylko nie obejmują działalności o charakterze nierolniczym (takich jak agroturystyka, świadczenie usług na rzecz obszarów wiejskich i ochrony środowiska), ale pomijają nawet tak istotne fazy poprodukcyjne, jak obróbka, przetwórstwo, sprzedaż produktów rolnych, które przecież – jak zauważa doktryna – są koniecznym etapem działalności rolniczej⁴.

Na uwagę zasługują w tym zakresie regulacje włoskie⁵. Po pierwsze dlatego, że definicja działalności rolniczej zawarta w art. 2135 wł. k.c. obejmuje nie tylko działalności rolnicze z „natury”, ale także działalności powiązane, do których została włączona agroturystyka. Te ostatnie mają charakter handlowy bądź przemysłowy, ale ze względu na szczególny związek (podmiotowy i przedmiotowy), jaki łączy je z podstawową działalnością rolniczą, ustawodawca włoski zaliczył je w poczet działalności przedsiębiorstwa rolnego⁶. Zakwalifikowanie agroturystyki jako powiązanej działalności rolniczej umożliwiło przedsiębiorcy rolnemu wykonywanie tego rodzaju aktywności (która z natury nie jest rolniczą) przy zachowaniu uprzywilejowanego statusu.

Po drugie, włoska regulacja agroturystyki ma długą tradycję⁷. Obowiązująca ustawa ramowa nr 96/2006 o agroturystyce⁸ jest wyrazem ponad

³ W polskim porządku prawnym brakuje jednolitej, obowiązującej zarówno w zakresie prawa prywatnego, jak i publicznego, definicji działalności rolniczej. Na potrzeby różnych ustaw ustawodawca używa różnej terminologii („działalność wytwórcza”, „produkcja rolna”, „działy specjalne produkcji rolnej”, „działalność rolnicza”); por. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, Piła 2003, s. 167.

⁴ Tak R. Budzinowski, op. cit., s. 170. Podobnie A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 77, według którego sprzedaż produktów rolnych prowadzona przez samego producenta stanowi normalną końcową fazę rolniczej działalności gospodarczej.

⁵ Na temat włoskiej regulacji agroturystyki zob. A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

⁶ Por. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 199 i literatura tam cytowana.

⁷ Już w 1985 r. została wprowadzona ustawa nr 730/1985 „Disciplina dell’agriturismo”, w całości poświęcona agroturystyce („Gazzetta Ufficiale” nr 295 z 16 grudnia 1985). Choć obowiązująca wówczas wersja art. 2135 wł. k.c. z 1942 r. nie obejmowała agroturystyki, doktryna i orzecznictwo, dzięki szerokiej interpretacji zawartego w nim kryterium powiązania, uznawały za możliwe zakwalifikowanie jako rolnych niektórych rodzajów usług, w tym agroturystyki. Por. A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 233.

dwudziestoletniego doświadczenia Włoch w stosowaniu i stanowieniu prawa w tej dziedzinie. Może ona być zatem wartościowym punktem odniesienia porównań ze względu na kompleksowość i jednolitość zapewniającą agroturystyce precyzyjne miejsce w prawie włoskim. W tym jednym akcie normatywnym zostały uregulowane wszystkie aspekty działalności agroturystycznej: od wskazania celów, jakie państwo wyznacza agroturystyce w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i dla całego sektora rolnego, poprzez jej definicję, określenie kryteriów i granic wykonywania przedmiotowej działalności, aż do aspektów podatkowych, administracyjnych i higieniczno-sanitarnych.

W przeciwieństwie do włoskiej, polska regulacja składa się z niewiele, i to rozproszonych, przepisów, regulujących czasem zagadnienia tylko częściowo związane z agroturystyką. Brak definicji prawnej agroturystyki sprawia, że jest ona pozbawiona własnej wyraźnej tożsamości i powoduje trudności w rozróżnianiu pojęć „turystyka wiejska” i „agroturystyka”. Umieszczenie w różnorodnych aktach prawnych kryteriów warunkujących zastosowanie ulg i zwolnień oraz przepisów regulujących różne aspekty agroturystyki (podatkowe, administracyjnoprawne, higieniczno-sanitarne) rodzi też trudności interpretacyjne.

Dlatego celem niniejszej pracy jest próba przynajmniej zarysowania prawnej koncepcji agroturystyki, której wyrazem są sformułowane dalej propozycje *de lege ferenda*. Realizując tak określony cel, w pierwszej części opracowania wskazano słabe strony obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie agroturystyki, a w drugiej – propozycje ich ulepszenia. Punktem odniesienia oceny i zaproponowania zmian będzie regulacja włoska. Warto zaś zaznaczyć, że przyszłość agroturystyki nie była przedmiotem oddzielnego opracowania w literaturze prawnorolnej⁹. Doktryna sformułowała istotne wnioski *de lege ferenda* w odniesieniu do pojęcia działalności rolniczej¹⁰ i podstawowych kategorii prawa rolnego, takich

⁸ Ustawa nr 96 z 20 lutego 2006 r., „Disciplina dell’agriturismo”, „Gazzetta Ufficiale” nr 63 z 16 marca 2006 r.

⁹ Na temat prawnych aspektów agroturystyki zob. A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 73 i n.; idem, *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 97 i n. oraz literatura powołana na s. 98; idem, *Prawne pojęcie...*, s. 99 i n.

¹⁰ Zob. np. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*; idem, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, Białystok 2002.

jak rolnik i gospodarstwo rolne¹¹, a przyszłości prawa rolnego został poświęcony odrębny artykuł¹².

2. Polski ustawodawca nie wyodrębnił wprost działalności agroturystycznej ani jako kategorii działalności rolniczych, ani jako odrębnej kategorii prawnej. Jednak wyróżnia tę działalność, rezerwując dla niej pewne ułatwienia¹³. Chodzi tu o działalności inne niż typowe usługi turystyczne, czyli o te, które – dzięki spełnieniu ściśle określonych przesłanek podmiotowych i przedmiotowych – korzystają z uprzywilejowanego reżimu prawnego zarezerwowanego dla działalności rolniczych. Jest to cecha, która odróżnia tę formę turystyki od innych, świadczonych na terenach wiejskich, i pozwala zaklasyfikować ją jako agroturystykę. Można zauważyć wspólny element tak określonej aktywności z agroturystyką zdefiniowaną w prawie włoskim. Chociaż z natury jest działalnością usługową, na mocy art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁴ nie podlega – tak jak działalność wytwórcza w rolnictwie – regułom funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Porównanie zakresu podmiotowego ujawnia zasadnicze różnice między prawem polskim a włoskim. We Włoszech podmiotem uprawnionym do wykonywania agroturystyki jest przedsiębiorca rolny, pojmowany jako „nowoczesny rolnik”, prowadzący zawodowo i w sposób zorganizowany

¹¹ Idem, *Prawo rolne między historią a przyszłością*, w: *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Waleriana Pańko*, Katowice 1993, s. 151; idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992; idem, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005; idem, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 3; idem, *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna, charakterystyka szczegółowa*, w: A. Stelmachowski (red.), op. cit.; A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 177 i n.; eadem, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)*...; eadem, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo...*, s. 225 i n.; E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Zakamycze, Kraków 2004; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8, s. 23 i n.

¹² Zob. R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 13 i n.; zob. też idem, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008; idem, *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2.

¹³ Szerzej na ten temat zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie...*, s. 105-113.

¹⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm. (dalej: usdg).

działalność rolniczą, osiągając efekty ekonomiczne wynikające z działań rynkowych, bez których nie mogłoby istnieć przedsiębiorstw rolne¹⁵. W polskim porządku prawnym kategoria przedsiębiorcy rolnego i przedsiębiorstwa rolnego nie występuje, a ustawodawca posługuje się pojęciami „rolnik” i „gospodarstwo rolne”.

W świetle art. 3 usdg, podmiotem prowadzącym agroturystykę jest rolnik, a więc – najogólniej mówiąc – osoba fizyczna prowadząca na własny rachunek działalność rolniczą jako posiadacz samoistny lub zależny gospodarstwa rolnego. Zatem rolnik nie może, podobnie jak we Włoszech, prowadzić agroturystyki samoistnie, oddzielnie od działalności rolniczej w ramach gospodarstwa. Chodzi tu nie tylko o gospodarstwa rolne produkujące „na rynek”, ale także o małe gospodarstwa rolne, prowadzące produkcję rolną na cele samozaopatrzeniowe. We Włoszech natomiast warunkiem kwalifikacji omawianej tu działalności jako agroturystyki jest wykonywanie działalności rolniczej w formie przedsiębiorstwa.

Prawo polskie pozwala na zakwalifikowanie rolnika jako przedsiębiorcy¹⁶, a działalności przez niego wykonywane, jeżeli spełniają przesłanki z art. 2 usdg, są działalnościami gospodarczymi. Jednakże, w przeciwieństwie do włoskiej regulacji (art. 2 włoskiej ustawy nr 96/2006), prowadzenie produkcji rolnej w formie np. spółki prawa handlowego spowoduje podporządkowanie jej reżimowi handlowemu.

Co do zakresu przedmiotowego, art. 3 usdg wymaga, by agroturystyka była prowadzona przy wyłącznym „użyciu” gospodarstwa rolnego. Należy dodać, że od tego wymogu regulacja włoska przewiduje wyjątki w zakresie wykonywania działalności rekreacyjnych, kulturalnych i dydaktycznych, obszar gospodarstwa może bowiem ograniczać lub uniemożliwiać ich prowadzenie¹⁷. Ponadto włoski ustawodawca wymaga, aby agroturystyka była prowadzona nie tylko w gospodarstwie rolnym¹⁸, ale także w przed-

¹⁵ Bliżej na temat przedsiębiorcy rolnego zob. A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*..., s. 180 i n. i literatura tam powoływana; eadem, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)*..., s. 199 i n.; R. Budzinowski, *Nowa definicja*..., s. 91 i n.

¹⁶ Według R. Budzinowskiego: „prowadzenie gospodarstwa może podpadać pod określenie działalności gospodarczej z art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a temu, który zawodowo i we własnym imieniu tę działalność podejmuje i wykonuje, można przypisać miano przedsiębiorcy”, idem, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według k.c. (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 65.

¹⁷ Zob. bliżej A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj*..., s. 209.

¹⁸ Bliżej na temat pojęcia gospodarstwa rolnego w prawie włoskim zob. A. Szymecka, *Gospodarstwo rolne w prawie włoskim – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 161 i n.

siębiorstwie rolnym, przez co należy rozumieć działalność rolniczą wykonywaną w formie przedsiębiorstwa. Brak w prawie polskim pojęcia przedsiębiorstwa rolnego powoduje niejasność co do charakteru i zakresu wykonywanej działalności rolniczej. Powstają wątpliwości, czy ma być ona wykonywana w sposób zorganizowany i zawodowy, przeważający w stosunku do działalności pozarolniczych, czy też może być sprowadzona jedynie do bardzo ograniczonej, wręcz symbolicznej skali.

Katalog usług zaliczanych – w świetle wspomnianego art. 3 usdg – do agroturystyki jest skromny i stwarza polskiemu rolnikowi mniejsze możliwości działania w porównaniu z regulacją włoską. Podstawową działalnością zaliczaną do agroturystyki jest wynajem pokoi, a pozostałe usługi, takie jak sprzedaż posiłków domowych i świadczenie innych usług związanych z pobytem turystów, jedynie je dopełniają. Sprzedaż posiłków i świadczenie innych usług nie mogą być wykonywane oddzielnie od wynajmu pokoi, a ponadto świadczenie innych usług musi być nieodpłatne¹⁹.

Z kolei we Włoszech każda usługa gościnności i przyjmowania stanowi agroturystykę, bez względu na jej związek z wynajmem pokoi. Przyjmowanie osób jest bardziej ogólnym określeniem niż gościnność – oznacza przyjmowanie osób trzecich i oferowanie im różnorodnych usług przez przedsiębiorcę rolnego we własnym gospodarstwie. Taką działalność można zakwalifikować jako agroturystykę, jeżeli przyczynia się do realizacji celów wymienionych w art. 1 włoskiej ustawy z 2006 r. Wielość celów i ich ogólnikowy charakter nasuwają wniosek, że wspomniana ustawa przewiduje szeroki wachlarz działalności agroturystycznych²⁰. Ponadto do agroturystyki zalicza ona *expressis verbis* podawanie posiłków i napojów, degustację produktów wytworzonych w danym gospodarstwie oraz organizowanie (także poza terenem gospodarstwa rolnego) działalności rekreacyjnej, kulturalnej i dydaktycznej, jak również wycieczek, imprez sportowych i turystyki konnej, o ile ich celem jest podnoszenie wartości terytorium i dziedzictwa wiejskiego.

Kolejna kwestia, której odmienny sposób uregulowania we włoskiej ustawie wydaje się korzystniejszy, dotyczy budynków przeznaczonych na działalność agroturystyczną. Według ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²¹, budynki te muszą mieć charakter mieszkalny, znajdo-

¹⁹ Bliżej na ten temat A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty...*, s. 83-85.

²⁰ Bliżej na temat pojęcia prawnego agroturystyki we Włoszech zob. A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj...*, s. 206 i n.

²¹ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. Nr 14, poz. 176 ze zm. (dalej: updof).

wać się na terenie gospodarstwa rolnego, poza obrębem administracyjnym miast. We Włoszech agroturystyka nie musi być organizowana w budynkach mających od początku status mieszkalnych – wystarczy, aby już istniały i znajdowały się na terenie gospodarstwa. Dzięki takiej regulacji włoski ustawodawca zachęca do odzyskiwania szeroko pojętego dziedzictwa budowlanego wsi, obejmującego zabudowania o różnym przeznaczeniu.

We Włoszech przyjmowanie i gościnność – choć są działalnościami handlowymi, a nie rolnymi – zalicza się do przedsiębiorczości rolnej, jeżeli spełniają kryteria powiązania: podmiotowe, przedmiotowe i wyłącznego wykorzystania gospodarstwa rolnego²². Ponadto powiązanie zachodzi wówczas, gdy spełniony jest parametr przewagi podstawowej działalności rolniczej, odnoszący się do czasu pracy potrzebnego do prowadzenia poszczególnych działalności. Związana jest z tym kolejna przesłanka, polegająca na ograniczeniu liczby osób (do 10), dla których są świadczone usługi przyjmowania i podawania posiłków.

Przesłanką warunkującą uznanie działalności gastronomicznej za agroturystykę jest także podawanie posiłków i napojów, składających się w przeważającej mierze z produktów pochodzących z własnego gospodarstwa, ze szczególnym uwzględnieniem produktów typowych i posiadających oznaczenia DOP, IGP, STG, DOC, DOCG. Oferowanie atrakcji rekreacyjnych i kulturalnych może samodzielnie stanowić agroturystykę (niezależnie od wynajmu pokoi i podawania posiłków) tylko wtedy, gdy aktywność w tym zakresie powiązana jest 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 powyższego powiązania, mogą być świadczone jedynie jako usługi uzupełniające i pomocnicze, zarezerwowane dla gości zakwaterowanych w gospodarstwie.

Polskie przepisy nie wprowadzają wprost kryterium powiązania ani nie przewidują stosunku komplementarności między działalnością rolniczą a agroturystyczną. Można jednak wskazać przesłanki prawne prowadzenia agroturystyki, warunkujące objęcie jej uprzywilejowanym reżimem rolnym²³. Stanowią one swoiste kryteria powiązania. Ograniczają rozmiar działalności agroturystycznej, sprzyjając zachowaniu zasad równości i uczciwej konkurencji w stosunku do przedsiębiorców prowadzą-

²² Szerzej na temat kryteriów powiązania zob. A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj...*, s. 207-215.

²³ Szerzej na temat ograniczeń i kryteriów prowadzenia agroturystyki w Polsce zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie...*, s. 105-113; eadem, *Prawnopodatkowe aspekty...*, s. 81-89.

cych usługi turystyczne na obszarach wiejskich. Wspomniane przesłanki, takie jak ograniczenie liczby wynajmowanych pokoi, ich położenie w budynku mieszkalnym na terenie gospodarstwa rolnego, a także sprzedaż posiłków oraz nieodpłatne świadczenie innych usług jedynie turystom zakwaterowanym w gospodarstwie, z jednej strony stanowią gwarancję, że działalność agroturystyczna nie osiągnie takich rozmiarów, aby stworzyć oddzielne przedsiębiorstwo usługowe, ale z drugiej – nie są wystarczające do definitywnego powiązania agroturystyki z sektorem rolnym.

Rozwiązanie istotnie wpływające na zakres prowadzenia produkcji rolnej w gospodarstwie, przewidziane we włoskiej ustawie 96/2006, polega na obowiązku podawania w gospodarstwie świadczącym usługi żywienia produktów w nim wytworzonych. Polski ustawodawca nie przewidział powyższego wymogu, a w dodatku uniemożliwia rolnikom sprzedaż własnych produktów rolnych w stanie przetworzonym²⁴. W konsekwencji nie pozwala, w odróżnieniu od ustawodawcy włoskiego, na pełne wykorzystanie cyklu produkcyjnego i urzeczywistnienie tej funkcji agroturystyki, która jest jej podstawową atrakcją, tj. rozpowszechniania regionalnych potraw, zapoznawania się z wiejskimi produktami, wytwarzanymi często w ekologiczny sposób i przetwarzanymi tradycyjnymi metodami.

Polski ustawodawca, w przeciwieństwie do włoskiego, uniemożliwia ponadto sprzedaż bezpośrednią napojów alkoholowych i spirytusowych wytworzonych w gospodarstwie rolnym. Wymienione napoje nie mieszczą się w pojęciu „posiłki domowe” i ich sprzedaż nie korzysta ze zwolnienia przedmiotowego. Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁵, napoje alkoholowe i spirytusowe mogą sprzedawać wyłącznie przedsiębiorcy, którzy uzyskają odpowiednie zezwolenie²⁶. Pomimo wprowadzenia ułatwień w zakresie sprzedaży win w gospodarstwach winiarskich, wino nadal musi być opatrzone znakiem akcyzy, a jego sprzedaż wciąż zarezerwowana jest tylko dla przedsiębiorców²⁷.

²⁴ Zob. art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72 updof oraz A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty...*, s. 82-83.

²⁵ Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.

²⁶ Zob. art. 9 i 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

²⁷ Rynek wina w Polsce reguluje ustawa z 22 stycznia 2004 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz. U. Nr 34, poz. 292 ze zm.). Nowelizacja ustawy zniosła wymóg posiadania przez producentów urządzeń laboratoryjnych do badań fizykochemicznych, odpowiednich linii technologicznych i magazynowych spełniających skomplikowane parametry techniczne. Natomiast nowe przepisy ustawy z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.) zwalniają drobnych producentów win

Wyrób wina jest traktowany jako przetwórstwo produktów rolnych, które nie zalicza się do działalności rolniczej w myśl definicji z art. 2 updof, a więc wymaga wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. W obecnym stanie prawnym wskazanemu obowiązkowi nie podlegają jedynie produkty winiarskie wytworzone domowym sposobem na własny użytek i nieprzeznaczone do obrotu.

Włoska ustawa 96/2006 – jak wspomniano – uznaje działalność żywienia jako agroturystyczną, jeżeli podawane posiłki i napoje składają się w przeważającej mierze z produktów pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego lub okolicznych gospodarstw, łącznie z napojami alkoholowymi i spirytusowymi. Za „produkty własne” uznaje się w ustawie żywność i napoje wytworzone, poddane obróbce i przetworzone w gospodarstwie lub wytworzone z własnych surowców, poddanych obróbce i przetworzonych poza gospodarstwem (z zastrzeżeniem „znacznego udziału tych pierwszych”) ²⁸.

Wskazany wymóg – z jednej strony – stanowi kryterium powiązania agroturystyki z produkcją rolną, a z drugiej – stwarza nowe kanały zbytu wytworzonych produktów i dodatkowe źródło dochodów dla producentów niebędących w stanie konkurować na rynku *commodities* ²⁹. Ponadto przepis pozwalający na przetwarzanie produktów w okolicznych gospodarstwach wprowadza powiązanie łańcucha produkcyjnego i handlowego opartego na kryterium geograficznym, dzięki któremu gospodarstwa agroturystyczne stają się *ex lege* rynkiem zbytu dla innych gospodarstw prowadzących produkcję rolno-spożywczą ³⁰. Można jednak spotkać poglądy krytyczne wskazujące, że powyższy przepis – eliminując absolutną konieczność dokonywania faz obróbki i przetwarzania produktów w gospodarstwie, w którym zostały wytworzone – wkracza w zasadę równości, osłabiając pozycję hotelarzy i restauratorów. Rozluźnienie związku między produktem a miejscem jego wytworzenia powoduje bowiem zmniejszenie zasadniczych różnic między przedsiębiorcą rolnym prowadzącym agroturystykę a przedsiębiorcą zajmującym się turystyką *tout court* ³¹.

Omawiane przepisy, zobowiązujące do podawania produktów wytworzonych i przetworzonych we własnym gospodarstwie i dopuszczające

gronowych, którzy wyrabiają wyłącznie wina gronowe z winogron pochodzących z upraw własnych w ilości do 1000 hl rocznie, z obowiązku prowadzenia składu podatkowego.

²⁸ Zob. art. 2 ust. 4 oraz art. 4 ust. 4 ustawy nr 96/2006.

²⁹ Tak F. Albisinni, *Commento all'art. 2*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 »Disciplina dell'agriturismo«*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 4, s. 457.

³⁰ Ibidem.

³¹ Cyt. za: L. Costato, *Commento all'art. 1*, w: *Commentario...*, s. 404.

możliwość ich przetwarzania w okolicznych gospodarstwach, znajdują uzasadnienie w kontekście celów i zasad ustanowionych w art. 1 ustawy, z których wynika, że agroturystyka powinna być „zjawiskiem ekonomicznym, będącym w stanie uruchamiać możliwości produkcyjne gospodarstwa, podkreślającym jego wielofunkcyjność i zdolnym do podnoszenia wartości terytorium”³². Z kolei wymóg podawania produktów typowych, posiadających oznaczenia DOP, IGP, IGT, DOC i DOCG oraz produktów tradycyjnych, służy nie tylko ich promocji i nadaniu ofercie gastronomicznej cech regionalnych, ale też dowartościowaniu terytorium³³. Taka oferta gospodarstwa agroturystycznego, serwującego typowe, lokalne specjały, z pewnością wychodzi naprzeciw oczekiwaniom konsumentów.

Warto również zwrócić uwagę, że prawo polskie nie przewiduje specjalnych uregulowań w zakresie warunków higieniczno-sanitarnych, budowlanych, administracyjnoprawnych dla działalności agroturystycznej³⁴. W odniesieniu do rygorów higieniczno-sanitarnych dotyczących budynków i urządzeń, w przeciwieństwie do włoskiej, polska regulacja nie wspomina o wiejskim charakterze „innych obiektów” ani nie przewiduje odstępstw ze względu na szczególne cechy budynków położonych w gospodarstwach rolnych. Tego rodzaju odstępstwa zostały przewidziane w przypadku obiektów hotelarskich wpisanych do rejestru zabytków architektury i budownictwa oraz obiektów, których charakter zabytkowy jest oczywisty. Należy jednak zauważyć, że ustanowione w rozporządzeniu z 2004 r. minimalne wymagania dotyczące wyposażenia nie są na tyle rygorystyczne, by stwarzać w tym zakresie utrudnienia prowadzącym agroturystykę³⁵.

Brak w prawie polskim obowiązku usunięcia barier architektonicznych dla potrzeb osób niepełnosprawnych w odniesieniu do „innych obiektów” jest kolejną różnicą między polską a włoską regulacją. Ustawodawca wprawdzie nie obciąża rolnika dodatkowymi obciążeniami, ale nie ułatwia osobom niepełnosprawnym korzystania z wypoczynku w mniejszych

³² Cyt. za: L. Paoloni, *Commento all'art. 4*, w *Commentario...*, s. 495.

³³ F. Albinini, op. cit., s. 467. Szerzej na temat agroturystyki i produktów typowych we Włoszech zob. G. Strambi, *Agriturismo e valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tipici*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2007, nr 12, s. 746 i n.

³⁴ Szerzej na temat wymienionych aspektów prawnych prowadzenia agroturystyki w Polsce i we Włoszech zob. A. Kapała, *Administracyjnoprawne uwarunkowania...*, s. 97 i n.

³⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie; tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 22, poz. 169.

obiektach świadczących usługi noclegowe, w tym w gospodarstwach agroturystycznych. Usunięcie barier, choćby w sposób prowizoryczny, zależy więc od wrażliwości i chęci właścicieli takich obiektów.

Zarówno we Włoszech, jak i w Polsce prowadzenie sprzedaży posiłków w ramach działalności agroturystycznej wymaga spełnienia warunków higieniczno-sanitarnych przewidzianych dla pomieszczeń, urządzeń i osób mających styczność z przygotowywaną żywnością. Produkty żywnościowe, z których przyrządzane są posiłki, również powinny odpowiadać określonym normom higienicznym.

W zakresie norm HACCP gospodarstwa rolne, świadczące usługę żywienia w UE w ramach działalności agroturystycznej, podlegają przepisom określonym przez rozporządzenie nr 852/2004. Włoski ustawodawca – w odróżnieniu od polskiego – wykorzystał możliwość przewidzianą w rozporządzeniu, dotyczącą wprowadzenia elastycznych kryteriów w ocenie spełnienia warunków HACCP w odniesieniu do małych przedsiębiorców. Przepisy włoskiej ustawy nr 96/2006 zobowiązują odpowiednie władze sanitarne do uwzględnienia (przy ocenie spełnienia norm higieniczno-sanitarnych i funkcjonowaniu systemu autokontroli) zróżnicowanej i ograniczonej ilości produkcji oraz wykorzystania produktów pochodzących z własnego gospodarstwa, a także stosowania tradycyjnych metod obróbki produktów żywnościowych³⁶. Ponadto włoska ustawa pozwala na użytkowanie kuchni domowej w celu przygotowania posiłków dla gości, jeżeli ich liczba nie przekracza 10³⁷. Jest to odpowiedź na swoiste potrzeby agroturystyki, wynikające z jej rolniczej natury i środowiska, w którym jest prowadzona. Jest to także przejaw uwzględniania trudności (zwłaszcza natury finansowej), jakie mogłyby dotknąć przedsiębiorstwa rolne w związku z wdrażaniem systemu autokontroli.

W prawie polskim nie występują specjalne regulacje w zakresie wymagań higieniczno-sanitarnych wobec pomieszczeń, w których posiłki są podawane i przygotowywane w ramach działalności agroturystycznej – należy stosować przepisy ogólnej ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpie-

³⁶ Zob. art. 5 ust. 3 ustawy nr 96/2006.

³⁷ Kuchnia domowa według prawa włoskiego zalicza się do „pomieszczeń używanych głównie jako mieszkanie prywatne”, o którym mowa w rozdziale III dekretu legislacyjnego nr 155 z 1997 r. („Gazzetta Ufficiale” nr 136 z 13 czerwca 1997 r. – *Supplemento Ordinario* nr 118). Należy jednak zauważyć, że włoskie przepisy z jednej strony umożliwiają korzystanie z kuchni domowej, ale z drugiej wymagają uzyskania upoważnienia administracyjnego „na użytkowanie zakładów i pracowni w celu produkcji, przygotowywania i opakowywania środków żywności” oraz pozwolenia na wykonywanie działalności żywienia gości.

czeństwie żywności i żywienia³⁸. Do gospodarstwa rolnego, w którym realizowana jest sprzedaż posiłków domowych, mają zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące wymagań higieniczno-sanitarnych odnoszące się do „zakładów żywienia zbiorowego”. Przepisom tej ustawy i odpowiednich rozporządzeń wykonawczych podlega zwłaszcza produkcja, przygotowywanie, konfekcjonowanie i podawanie produktów żywnościowych i napojów.

Polski ustawodawca nie wprowadził elastycznych kryteriów oceny spełnienia wymogów HACCP, dopuszczających ogólne odstępstwa od wymagań higienicznych dla małych przedsiębiorstw. Wydaje się, że rygorystyczne wymogi HACCP nie są proporcjonalne w stosunku do ograniczonych rozmiarów działalności agroturystycznej, gdy liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5. Natomiast traktowanie gospodarstwa agroturystycznego zajmującego się sprzedażą posiłków „domowych” jako zakładu żywienia zbiorowego może budzić wątpliwości. Brakuje też ułatwień w zakresie stosowania tradycyjnych metod obróbki.

Regulacje administracyjnoprawne również rozproszone są w różnych aktach prawnych, ale możliwe jest ich usystematyzowanie według porządku prezentowanego przez włoską ustawę. Można wyodrębnić wymagania dotyczące podejmowania działalności agroturystycznej i zgłaszania zmian w jej prowadzeniu oraz warunki przeprowadzania kontroli. Niektóre zagadnienia nie są uregulowane w prawie polskim, na przykład wymóg niekaralności rolnika.

Zarówno włoskie, jak i polskie przepisy nie uzależniają rozpoczęcia świadczenia usług hotelarskich w gospodarstwie rolnym od przeprowadzenia wcześniejszej kontroli przez organ administracji publicznej. Agroturystyka może być podjęta po zgłoszeniu rozpoczęcia działalności, bez przeprowadzania wcześniejszych kontroli i konieczności uzyskania upoważnienia. Oba ustawodawstwa odwołują się jedynie do instrumentu o charakterze prywatnoprawnym, jakim jest zgłoszenie, chcąc w ten sposób zliberalizować wykonywanie usług noclegowych i ułatwić ich rozpoczęcie.

Różnica między polską a włoską regulacją polega na tym, że zgłoszenie, o którym mowa w art. 6 ustawy nr 96/2006, odnosi się do całej działalności agroturystycznej, obejmującej nie tylko wynajem pokoi, ale wszystkie czynności związane z przyjmowaniem i gościnnością. Polskie regulacje w tym zakresie odnoszą się jedynie do „usług hotelarskich”, pomijając

³⁸ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. Nr 171, poz. 1225 ze zm.

sprzedaż posiłków lub innego rodzaju usługi turystyczne. Nie dostarczają zatem instrumentu, który umożliwiłby jednocześnie rozpoczęcie prowadzenia innych usług należących do agroturystyki. Rolnik zobowiązany jest zatem spełnić odrębnie przewidziane wymogi w celu podjęcia działalności żywienia i innych usług związanych z pobytem turystów w gospodarstwie rolnym.

Należy również wskazać, że obowiązujące w Polsce przepisy – w przeciwieństwie do dyspozycji art. 9 ustawy nr 96/2006 – nie przewidują ochrony nazwy „agroturystyka” ani obowiązkowej klasyfikacji gospodarstw prowadzących agroturystykę. W konsekwencji obiekty niebędące gospodarstwami rolnymi, świadcząc usługi noclegowe na terenach wiejskich, mogą posługiwać się szyldem „gospodarstwa agroturystycznego”. Taki stan prawny nie służy z pewnością zapobieganiu wprowadzania klientów w błąd i nieprawidłowego wykorzystywania powyższej nazwy dla celów marketingowych. We Włoszech stosowanie nazwy *agriturismo* i podobnych terminów przez obiekty niespełniające wymagań ustawy nr 96/2006 traktowane jest jako czyn nieuczciwej konkurencji i wprowadzanie klientów w błąd³⁹.

Warto zauważyć, że włoska ustawa jest bardzo pojemna i nie wszystkie jej rozwiązania znajdują odpowiedniki w prawie polskim, może jednak stanowić dla polskiego ustawodawcy wartościową inspirację. Chodzi zwłaszcza o przepis dotyczący Krajowego Obserwatorium Agroturystyki (art. 13 ustawy nr 96/2006), programowania i rozwoju agroturystyki (art. 11) oraz o normę z art. 12 uznającą za agroturystykę działalność wykonywane przez rybaków w zakresie gościnności, podawania posiłków składających się w przeważającej mierze z produktów pochodzących z rybołówstwa. Należy również dodać, że w ustawodawstwie polskim nie ma przepisu podobnego do art. 8 ustawy nr 96/2006, odnoszącego się do okresów otwarcia gospodarstw agroturystycznych i cenników, zobowiązującego rolników do przedstawiania deklaracji zawierającej maksymalne ceny w sezonie wysokim, średnim i niskim.

3. Przedstawione uwagi pozwalają przynajmniej zarysować normatywną koncepcję agroturystyki i sformułować wnioski *de lege ferenda* pod adresem polskiego ustawodawcy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że brak definicji agroturystyki i poświęconego jej odrębnego, kompleksowego aktu prawnego jest

³⁹ Blżej zob. S. Rizzioli, *Commento all'art. 9*, w: *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 »Disciplina dell'agriturismo«*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 4, s. 590.

przyczyną trudności w interpretacji jej regulacji, a w konsekwencji stanowi barierę w podejmowaniu i rozwoju tej formy turystyki. Warto docenić jednak przepisy wprowadzające uprzywilejowane traktowanie działalności turystycznych związanych z sektorem rolnym. Ulgi w zakresie rozpoczynania i wykonywania wskazanych aktywności, polegające na wyłączeniu z gospodarczego reżimu prawnego i zwolnieniu z podatku dochodowego, są niewątpliwie zaletą zachęcającą do podejmowania agroturystyki w celu poprawy dochodowości gospodarstw rolnych. Wskazane ułatwienia nie wyczerpują jednak wszystkich potrzeb w zakresie regulacji agroturystyki. Wymaga ona istotnych ulepszeń.

Przede wszystkim konieczne jest wprowadzenie legalnej definicji agroturystyki, rozumianej jako działalność objęta rolnym reżimem prawnym, oraz usystematyzowanie rozproszonych regulacji w jednym akcie prawnym (ustawie). Włoska ustawa nr 96/2006 może być wartościowym punktem odniesienia przy określeniu definicji agroturystyki i ulepszaniu jej regulacji. Jednak przeniesienie włoskiego rozwiązania do polskiego porządku prawnego wymagałoby wcześniejszego wprowadzenia szerokiej definicji działalności rolniczych, obejmującej także działalności powiązane, co już wielokrotnie postulowano w polskiej doktrynie⁴⁰. Obowiązująca regulacja prawna nie sprzyja wzmocnieniu statusu podmiotów prowadzących działalności rolnicze, które są traktowane w różny sposób, w zależności od wykonywanego rodzaju działalności⁴¹.

Szeroka definicja działalności rolniczych, umożliwiająca aktywność w zakresie ochrony środowiska, świadczenia usług i przyjmowania gości (w ramach uprzywilejowanego statusu producenta rolnego) nie tylko zapewni rolnikom dodatkowy, pozarolniczy dochód, ale też ułatwi im realizację wielofunkcyjności gospodarstw rolnych, a co za tym idzie pozwoli na pełniejsze urzeczywistnienie nakreślonych kierunków Wspólnej Polityki Rolnej. We włoskim systemie prawnym ochrona obszarów wiejskich i podnoszenie ich wartości są fundamentami wielofunkcyjnego przedsiębiorstwa rolnego, a agroturystyka odgrywa w tym kontekście istotną rolę, jeżeli tylko jest powiązana z działalnościami rolnymi w zakresie uprawy gruntu, gospodarki leśnej i hodowli zwierząt.

Warto również zauważyć, że obecny stan prawny w Polsce, charakteryzujący się wielością definicji i ich rozproszeniem w różnego rodzaju

⁴⁰ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 64.

⁴¹ Idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej...*, s. 178; idem, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 66.

uregulowaniach, nie odpowiada postulatowi jasności prawa. Dlatego pożądane byłoby opracowanie jednej, uniwersalnej definicji (nie tylko działalności rolniczych, ale także innych podstawowych kategorii prawa rolnego), stosowanej w prawie publicznym i prywatnym.

Poszerzenie granic działalności rolniczych powinno być odzwierciedlone w odniesieniu do ogólnej definicji rolnika, a właściwie – przedsiębiorcy rolnego. Zaliczenie do kategorii przedsiębiorcy rolnego umożliwiłoby producentowi rolnemu prowadzenie – w ramach uprzywilejowanego statusu – działalności poprodukcyjnych, zwłaszcza komercjalizacji, będącej koniecznym etapem działalności rolniczych, a także (w określonych granicach) innych aktywności o charakterze usługowym, przemysłowym, w tym agroturystyki. Wzmocniłoby to pozycję rolnika i byłoby rozwiązaniem bardziej adekwatnym do funkcji rolnictwa w ramach rozwoju obszarów wiejskich⁴². Takie ujęcie definicyjne byłoby przejawem troski polskiego ustawodawcy, który dotychczas niewystarczającą uwagę poświęcał regulacjom nowoczesnego modelu gospodarstwa rolnego, cechującego się wielością funkcji i urzeczywistniającego dywersyfikację działalności.

Gospodarstwo rolne powinno być określane poprzez działalności, jakie są w nim prowadzone, a nie jako *fundus instructus*⁴³. Konieczne jest przyjęcie definicji akcentującej prowadzenie działalności rolniczej w formie przedsiębiorstwa, przez co należy rozumieć jej ukierunkowanie na osiąganie dochodów poprzez działania rynkowe. Zapobiegłoby to sytuacjom kontrowersyjnym z punktu widzenia zasad równości i uczciwej konkurencji, gdy prowadzący agroturystykę korzysta z ulg prawnych, mimo że w minimalnym zakresie zajmuje się działalnością rolniczą⁴⁴.

Możliwość poprawy dochodowości gospodarstw rolnych poprzez agroturystykę wydaje się szczególnie istotna właśnie dla małych i nierentownych gospodarstw. Jednakże, wzorując się na rozwiązaniach włoskich, kryterium uzasadniającym uprzywilejowanie agroturystyki (tak jak i innych działalności o nierolniczym charakterze wykonywanych przez tego samego rolnika) nie powinno być jedynie posiadanie gruntów i ich wykorzystywanie na własne potrzeby, lecz jednocześnie prowadzenie działalności rolniczej w formie przedsiębiorstwa (w sposób zawodowy i nastawiony na zysk).

⁴² Por. idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej...*, s. 178; idem, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 66.

⁴³ Idem, *Koncepcja gospodarstwa...*, s. 150.

⁴⁴ Por. W. Józwiak, *Potrzebna jest rewizja pojęcia gospodarstwa rolnego oraz związanych z nim praw i obowiązków*, „Wieś i Rolnictwo” 2005, nr 1, s. 21.

Określenie działalności rolniczej w formie przedsiębiorstwa umożliwi również stworzenie kryteriów powiązania usług o nierolniczym charakterze z podstawową działalnością rolniczą i zapewni, że nie będą one miały charakteru dominującego. Natomiast wprowadzenie pojęcia prawnego „działalności powiązanych” umożliwi formalne zakwalifikowanie agroturystyki jako działalności rolniczej przez powiązanie.

Propozycje *de lege ferenda* należy sformułować także w odniesieniu do szczegółowych regulacji w zakresie agroturystyki w Polsce.

Obowiązujące obecnie ograniczenia i wymagania prowadzenia agroturystyki, które – choć słuszne – nie są wystarczające do definitywnego powiązania agroturystyki z sektorem rolnym. Dlatego konieczne jest wprowadzenie wyraźnego powiązania agroturystyki z działalnością rolniczą, a także parametrów oceny przewagi tej drugiej w stosunku do pierwszej. Warte rozpatrzenia są różne parametry przewagi, począwszy od przyjętego we włoskiej ustawie nr 96/2006 czasu potrzebnego na działalność rolniczą w stosunku do działalności agroturystycznej, poprzez wysokość dochodów uzyskiwanych z obu działalności lub przeznaczanych na nie wydatków bieżących i inwestycyjnych, do liczby osób zajmujących się w gospodarstwie rolnym poszczególnymi działalnościami.

Wraz z wprowadzeniem jasnych kryteriów powiązania i parametrów przewagi działalności rolniczych, warto wziąć pod uwagę również inne rozwiązanie przyjęte we włoskiej ustawie, które umożliwiają oddzielne i odpłatne wykonywanie poszczególnych usług wchodzących w zakres agroturystyki oraz organizowanie działalności rekreacyjnych i kulturalnych poza terenem gospodarstwa rolnego. Właśnie ostatnie z wymienionych aktywności najbardziej sprzyjają poznaniu dziedzictwa historycznego, przyrodniczego i kulturalnego danego regionu. A przecież rolą rolnictwa wielofunkcyjnego – a w jego ramach agroturystyki – jest m.in. podnoszenie wartości danego terenu i spełnianie funkcji poznawczych (wychowawczych), co może być realizowane poprzez zapoznanie turystów z pięknem krajobrazów, spuścizną architektoniczną, folklorem, lokalną społecznością, jej tradycjami i zwyczajami⁴⁵.

Warto również zwrócić uwagę, że agroturystyka w Polsce, tak jak ma to miejsce we Włoszech, powinna kojarzyć się z podawaniem posiłków złożonych w części z produktów własnych i regionalnych. Zastosowanie włoskiego rozwiązania w polskiej rzeczywistości mogłoby mieć korzystne skutki dla podniesienia dochodów gospodarstw rolnych i poszerzenia

⁴⁵ O funkcjach poznawczych i wychowawczych agroturystyki zob. M. Sznajder, L. Przezbórska, *Agroturystyka*, Warszawa 2006, s. 21.

wiedzy o lokalnych tradycjach kulinarnych, wzmocniłoby ponadto atrakcyjność oferty agroturystycznej i byłoby gwarancją, że w gospodarstwie rzeczywiście prowadzona będzie produkcja rolna, stanowiąc istotny czynnik powiązania agroturystyki z sektorem rolnym. Wydaje się zatem uzasadnione dokonanie modyfikacji obowiązujących przepisów w celu umożliwienia rolnikowi sprzedaży we własnym gospodarstwie produktów wytworzonych z własnych surowców i przetworzonych bez użycia linii technologicznych, a także produktów regionalnych. Wzmagający się od kilku lat popyt na produkty spożywcze przetwarzane w tradycyjny sposób i w małych ilościach, europejski system znakowania produktów regionalnych oraz rosnąca ilość żywności ekologicznej uzasadnia potrzebę zmiany przepisów⁴⁶.

W tym kontekście zasadny wydaje się również postulat umożliwienia sprzedaży (bez konieczności rejestrowania działalności gospodarczej), w określonych ilościach i we własnym gospodarstwie rolnym, wytwarzanego w nim wina. Obecne rozwiązania z jednej strony ułatwiają produkcję wina w małych ilościach, ale z drugiej – utrudniają jego sprzedaż, mimo że tzw. enoturystyka staje się coraz popularniejszą formą turystyki w Europie. Warto również rozważyć postulat umożliwienia sprzedaży (w ograniczonym zakresie) w gospodarstwie rolnym własnych lub okolicznych produktów rękodzieła czy kowalstwa, co może się przyczynić do podtrzymywania tradycji rzemiosła ludowego – elementu tożsamości i dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich.

Należy pozytywnie ocenić wprowadzone w polskim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 działania (porównywalne z rozwiązaniem z art. 3 ustawy nr 96/2006) wspierające odnawianie, restrukturyzację i rozbudowę budynków mieszkalnych istniejących na obszarach wiejskich. Takie rozwiązania powinny być wprowadzone bezpośrednio do regulacji prawnej agroturystyki (ustawy). Warto rozszerzyć zakres obowiązujących przepisów i umożliwić zagospodarowanie dla celów agroturystyki także nieużywanych zagród, budynków gospodarczych, wiatraków, pałaców i dworców w celu zachowania materialnej spuścizny kulturowej obszarów wiejskich. Konieczne są rozwiązania zachęcające do poprawy

⁴⁶ Senat Rzeczypospolitej Polskiej podjął inicjatywę dotyczącą wprowadzenia zmian w dotychczasowych przepisach w zakresie sprzedaży żywności. Przygotowana ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ma na celu umożliwienie rolnikom nieopodatkowanej i odformalizowanej produkcji i sprzedaży przetworzonych produktów rolnych w niewielkim zakresie. Uzasadnienie projektu ustawy zob. druk sejmowy nr 747S z 19 marca 2010 r., www.senat.gov.pl.

estetyki polskiej wsi, do utrzymania jej tradycyjnego stylu architektonicznego, a więc do renowacji istniejących budynków (nie tylko o statusie zabytków) z uwzględnieniem typowych cech i materiałów dla kultury danego regionu, a także do zachowania wiejskiego stylu w odniesieniu do nowych budynków powstających na terenie wsi. Niezbędne jest zatem nie tylko przywracanie obszarom ich cennej i wyjątkowej estetyki, lecz także kształtowanie krajobrazu zgodnie z lokalnym charakterem i tradycjami.

W zakresie regulacji higieniczno-sanitarnej zasadne wydaje się wzięcie pod uwagę rozwiązań wspólnotowych i przyjęcie – w odniesieniu do gospodarstw rolnych, w których prowadzona jest agroturystyka – bardziej elastycznych i uproszczonych wymagań, uwzględniających tradycyjne metody wytwarzania i obróbki produktów rolnych i niewielki zakres działalności.

Inny aspekt, w odniesieniu do którego wydaje się wskazana interwencja polskiego ustawodawcy, dotyczy objęcia ochroną prawną nazwy „agroturystyka”. Powinna być ona zarezerwowana (zgodnie z jej brzmieniem) wyłącznie dla gospodarstw rolnych, świadczących usługi turystyczne związane z sektorem rolnym i działalnością rolniczą⁴⁷. Prowadzenie jakiegokolwiek działalności turystycznej na terenach wiejskich nie uzasadnia jej stosowania. Szyld „agroturystyka” powinien jednoznacznie kojarzyć się z określonymi elementami, takimi jak gospodarstwo rolne, działalność rolnicza, możliwość zapoznania się z produkcją roślinną i zwierzęcą, uczestniczenia w życiu rodzinnym. Agroturystyka różni się bowiem od innych form turystyki tym, że umożliwia zaspokojenie potrzeb poznawczych i emocjonalnych człowieka w kontakcie z przyrodą, ze zwierzętami gospodarskimi, z ludnością wiejską, jej kulturą, zwyczajami i tradycjami. Agroturystyka pozbawiona elementu poznawczego sprowadzona wyłącznie do wypoczynku i rekreacji, niewiele różni się od turystyki konwencjonalnej⁴⁸.

Objęcie ochroną prawną nazwy „agroturystyka” z jednej strony uwzględniłoby interesy rolników, chroniąc ich przed nieuczciwą konkurencją, a z drugiej – stanowiłoby informację dla turystów o charakterze reklamowanego obiektu i świadczonych w nim usług. Niewłaściwe oznaczenie obiektu może wprowadzać w błąd adresatów i wpływać na ich wybór⁴⁹. Nazwa i komunikacja są instrumentami przekładającymi się na

⁴⁷ Przedrostek *agro* wywodzi się od greckiego *agros* (rola) i *agronomos* (odnoszącego się do zarządzającego majątkiem rolnym).

⁴⁸ Por. M. Sznajder, L. Przezbórska, op. cit., s. 18.

⁴⁹ Taką opinię sformułował włoski Urząd Ochrony Konkurencji i Rynku, zob. decyzję z 23 lutego 2005 r., nr 14101 – Santagata De Castro, pres.: Pilati, rel. – Villa Piccole Siena, s.n.c.

ekonomiczne korzyści, dlatego nie powinna być wykorzystywana przez obiekty nieodpowiadające właściwościom terminu, którym się oznaczają⁵⁰. Mając na uwadze powyższe względy, wydaje się słuszne stwierdzenie, że stosowanie nazwy „agroturystyka” powinno być podporządkowane precyzyjnym regułom, tak jak ma to miejsce w prawie włoskim⁵¹.

Na koniec warto podkreślić, że wprowadzenie szczegółowej i usystematyzowanej w jednym akcie prawnym (ustawie) regulacji z zakresu agroturystyki, rozszerzającej i dywersyfikującej katalog aktywności wykonywanych przez rolnika, może mieć korzystne efekty zarówno dla kondycji ekonomicznej gospodarstw, jak i dla większych obszarów wiejskich. Wyczerpująca i jednolita regulacja mogłaby pełnić rolę ukierunkowującą i nadać znaczenie zjawisku, które nabiera coraz większego znaczenia, ale któremu ustawodawca nie poświęcił dotąd należytej uwagi.

LEGAL REGULATION OF AGRITOURISM – DE LEGE FERENDA REMARKS

Summary

The aim of this discussion was to make an attempt at an outline of a legal concept of agritourism, which is manifested in the formulated proposals *de lege ferenda*. When realising such a specified goal, the Author in the first part of the paper indicates weak points of binding legal solutions concerning agritourism, while in the second part presents proposals for their improvement. The legal regulation in Italy was a reference point for this evaluation and proposed changes.

The Author proposed e.g. the introduction of a legal definition of agritourism and a broad definition of agricultural activity, covering agritourism and other activities of non-agricultural character, conducted by the same agricultural entrepreneur, while meeting the

Pubblicità ingannevole – Agriturismo – Messaggi pubblicitari sulle caratteristiche della struttura ricettiva – Inducono a ritenere trattarsi di agriturismo – Contenuti di impatto ingannatorio [D.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, artt. 1, 2 e 3, lett. a) e c)], „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2005, nr 10, s. 581, w odniesieniu do informacji rozpowszechnianej przez Internet, promującej jako agroturystykę obiekt noclegowy, wykonujący działalność kwalifikowaną jako hotelarska. Zob. komentarz S. Masiniego, *Veridicità del messaggio pubblicitario e agriturismo: la seduzione del territorio*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2005, nr 10, s. 581.

⁵⁰ Por. S. Rizzioli, op. cit., s. 593.

⁵¹ Art. 9 włoskiej ustawy 96/2006 stanowi, że stosowanie nazwy „agroturystyka” jest zarezerwowane wyłącznie dla gospodarstw rolnych, które prowadzą działalność agroturystyczną w rozumieniu przepisów tej ustawy.

condition of being connected with the basic agricultural activity. It is also necessary to change regulations concerning the direct sale of products processed on the farm, as well as introduce legal protection for the term “agritourism” and systematise scattered regulations into one legal act (the act on agritourism).

LA DISCIPLINA GIURIDICA DELL’AGRITURISMO – CENNI *DE LEGE FERENDA*

S o m m a r i o

La trattazione tenta di delineare un concetto giuridico di agriturismo, di cui sono espressione le proposte *de lege ferenda* formulate nell’articolo stesso. Per realizzare l’obiettivo, l’Autrice, nella prima parte del lavoro, indica le carenze delle vigenti soluzioni legislative in materia e, nella seconda parte – le proposte per migliorarle. Il punto di riferimento per valutare e formulare le modifiche stesse è la normativa italiana.

L’Autrice sollecita, tra l’altro, l’introduzione della definizione di agriturismo e l’introduzione di una definizione ampia di attività agricola, nella quale sia compreso anche l’agriturismo, nonché siano considerate altre attività di carattere non agricolo, comunque esercitate dall’imprenditore agricolo in connessione con l’attività agricola condotta in via principale. È altresì opportuna la modifica della normativa sulla vendita di prodotti agricoli trasformati direttamente nell’azienda agricola, nonché la previsione della riserva di denominazione „agriturismo” e la sistemazione delle norme giuridiche disperse in un’unica legge.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Prawna regulacja rolnictwa ekologicznego – próba oceny

1. Trzyletni okres obowiązywania rozporządzenia nr 834/2007¹ oraz wejście w życie z dniem 7 sierpnia 2009 r. ustawy o rolnictwie ekologicznym² skłania do podjęcia próby oceny tej regulacji i sformułowania uwag *de lege ferenda*. Ocena tej regulacji może być dokonywana z różnego punktu widzenia, przy uwzględnieniu rozmaitych kryteriów. W niniejszych rozważaniach przyjmuje się trzy „punkty” odniesienia.

Pierwszy z nich dotyczy relacji między cechami ekologicznych produktów rolnych przypisywanymi im przez ustawodawcę a właściwościami tych produktów postulowanymi przez naukę. W szczególności chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ustawodawca, określając cechy produktów ekologicznych, uwzględnia wymogi formułowane przez naukę. Rozporządzenia nr 834/2007 i nr 889/2008³ określają – co prawda – rygorystyczne wymogi produkcji ekologicznej, ale wskazują na konieczność dostosowania produkcji ekologicznej do warunków lokalnych klimatycznych i geograficznych państw członkowskich Unii Europejskiej, czemu służyć powinno stosowanie wspomnianych przepisów zgodnie z zasadą elastyczności. Może to wskazywać, że jakość produktów

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. UE, L 189, z 20 lipca 2007 r. (dalej: rozporządzenie nr 834/2007).

² Ustawa z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz. U. 2009, Nr 116, poz. 975 (dalej: ustawa o rolnictwie ekologicznym).

³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli z 5 września 2008 r., Dz. Urz. UE, L 250, z 18 września 2008 r. (dalej: rozporządzenie nr 889/2008).

ekologicznych nie będzie zapewniona na takim samym poziomie w poszczególnych krajach unijnych, mimo że standard produkcji jest wysoki, a określone przez ustawodawcę możliwości odstępstw zrównują produkcję ekologiczną z produkcją konwencjonalną.

Drugi punkt odniesienia sprowadza się do ustalenia rozwiązań prawnych (instytucji), które mają służyć zapewnieniu posiadania przez produkty ekologiczne cech wskazanych przez ustawodawcę. Te rozwiązania prawne zostały określone przez ustawodawcę unijnego, a po części krajowego. Można je różnie klasyfikować. Niektóre z nich dotyczą szeroko rozumianej działalności w rolnictwie ekologicznym, inne – oceny zgodności (certyfikacji), a jeszcze inne chronią terminy używane do oznaczania produktów ekologicznych w obrocie. Rozważając problematykę zapewnienia zgodności produktów rolnictwa ekologicznego z wymogami określonymi przez ustawodawcę, nie należy pomijać tych rozwiązań prawnych, które wspierają prowadzenie produkcji ekologicznej. Stanowią one zachętę do jej podejmowania i poddawania się rygorom prawnym dotyczącym metody ekologicznej.

Trzeci punkt odniesienia dotyczy już oceny wpływu tak wyróżnionych rozwiązań prawnych na zapewnienie posiadania przez produkty rolne określone jako ekologiczne cech wskazanych przez ustawodawcę. W praktyce występują nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu kontroli w rolnictwie ekologicznym. Najwyższa Izba Kontroli wskazała choćby na niewłaściwe funkcjonowanie nadzoru Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nad jednostkami certyfikującymi (m.in. nie wszystkie upoważnione jednostki objęto kontrolą, wbrew wewnętrznym procedurom, a od jednostek, u których stwierdzono nieprawidłowości, nie egzekwowano ich usunięcia⁴). Liczne nieprawidłowości stwierdzono także w toku kontroli jednostek certyfikujących, polegały one np. na wydawaniu certyfikatów zgodności na okresy przed datą ich wydania lub objęciu producenta procesem certyfikacji, przed zgłoszeniem przez niego działalności w rolnictwie ekologicznym⁵.

2. Alternatywą dla sposobu gospodarowania nadmiernie ingerującego w środowisko jest rolnictwo ekologiczne i biodynamiczne, oparte na wzorach występujących w przyrodzie i systemach ekologicznych, pozwalające

⁴ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce, NIK, Warszawa, 3 lutego 2010 r., s. 19.

⁵ Ibidem, s. 20.

łączyć zaspokajanie ludzkich potrzeb z poszanowaniem praw natury⁶. Przymiotnik „ekologiczny” pochodzi od słowa „ekologia”, które oznacza naukę o środowisku istot żywych, w szczególności człowieka, i stosunków międzyludzkich m.in. o charakterze społeczno-ekonomicznym, przejawiających się w możliwościach wpływu na środowisko naturalne zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny⁷.

W rolnictwie ekologicznym przyjmuje się kilka założeń. Znaczący przedmiot wymieniają zwłaszcza maksymalne zamknięcie obiegu materii w gospodarstwie, dążenie do utrzymania bogactwa gatunkowego roślin i zwierząt (również dzikich w obrębie gospodarstwa), utrzymywanie i podwyższanie żyzności gleby przez stosowanie płodozmianu, właściwe nawożenie organiczne, płytka uprawę gleby, stosowanie międzyplonów, a także zapewnienie zwierzętom gospodarskim warunków bytowych⁸. Gdy chodzi o zamknięty obieg materii w gospodarstwie rolnym – obieg składników chemicznych polega na przesuwaniu poszczególnych składników z jednego szczebla na drugi (ma on przypominać naturalny obieg materii w przyrodzie), a dopływ składników z zewnątrz powinien być ograniczony. Charakterystyczne w rolnictwie ekologicznym jest wprowadzanie różnorodności gatunkowej w produkcji roślinnej i zwierzęcej, która pozwala utrzymać stan równowagi w gospodarstwie. Zachowanie właściwych współzależności pomiędzy poszczególnymi gatunkami przeciwdziała powstaniu przewagi jednych nad drugimi, co służy profilaktyce występowania chorób i szkodników.

Gospodarstwa rolne powinny być też samowystarczalne w zakresie pasz i nawozów⁹. Utrzymywanie i podwyższanie stopnia żyzności gleby w rolnictwie ekologicznym stymuluje tzw. życie glebowe przez nawożenie gleby, a nie bezpośrednio roślin uprawnych. Stosowanie nawozów sztucznych nie jest dopuszczalne w rolnictwie ekologicznym, w przeciwieństwie do rolnictwa konwencjonalnego, w którym wykorzystuje się pestycydy¹⁰. Płodozmian pełni kilka funkcji, w tym nawozową (utrzy-

⁶ J. J. Wiczorek, *Funkcjonowanie ekosystemów antropogenicznych*, w: J. Stawicka, M. Szymczak-Piątek (red.), *Wybrane zagadnienia ekologiczne*, Warszawa 2006, s. 117 i n. Autorka wskazuje, że na pojęcie rolnictwa składa się cała przyroda w najszerszym znaczeniu, tj. martwa i ożywiona, wytworzone przez człowieka środki produkcji trwałe i obrotowe oraz praca rolnicza człowieka, tj. wszystkie działania zmierzające do stworzenia roślinom i zwierzętom optymalnych warunków życia i rozwoju w celu uzyskania wysokich plonów.

⁷ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 93.

⁸ J. Wiczorek, op. cit., s. 135.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

mywanie bilansu azotu i próchnicy w glebie), fitosanitarną (ograniczenie chorób i szkodników dzięki uprawie innych roślin niż te, na których rozwinęły się szkodniki lub choroby), odchwaszczającą i biologiczną (regeneracja gleby dzięki roślinom przeznaczonym na nawozy zielone). Płodozmian ogranicza wymywanie składników nawozowych (przede wszystkim azotanów) i chroni glebę przed erozją¹¹. W produkcji zwierzęcej respektowane powinny być naturalne, gatunkowe zachowania i potrzeby zwierząt, zarówno w opiece nad nimi, jak i w ich żywieniu. Pasze wytwarzane są w gospodarstwie, natomiast wyklucza się pasze przemysłowe zawierające syntetyczne dodatki lub hormony. Preferuje się dążenie do zachowania równowagi produkcji roślinnej i zwierzęcej. W produkcji zwierzęcej metodą ekologiczną zwierzęta usprawniają i zamykają obieg materii¹².

Badania dotyczące wpływu rolnictwa ekologicznego na ekosystem pokazały, że – co prawda – rolnictwo ekologiczne, podobnie jak każdy inny rodzaj rolnictwa, nie realizuje bezpośrednio celu konserwacji przyrody i krajobrazu, jednakże jest w tym względzie systemem najmniej uciążliwym¹³.

W świetle powyższych uwag można uznać, że rolnictwo ekologiczne, prowadzone zgodnie z postulatami naukowymi, może być nieszkodliwe dla środowiska naturalnego, a korzyści z niego płynące mogą przejawiać się zwłaszcza w otrzymywaniu produktów wysokiej jakości wytworzonych metodą ekologiczną. Jako metoda gospodarowania w rolnictwie, produkcja ekologiczna mogłaby zastąpić produkcję masową, gdyby była równie wydajna, jak ta ostatnia. Warto zauważyć, że rolą nauki jest dobór właściwych ekologicznych sposobów uprawy (hodowli) i wyłączenie tych czynników, które mogą okazać się nie tylko zagrożeniem dla zdrowia ludzi, zwierząt czy środowiska, ale także takich, które są niepożądane z punktu widzenia jakości produktów. Wśród tych pierwszych można wymienić, za I. Wrześniewską-Wal, czynniki biologiczne (np. mikroorganizmy chorobotwórcze, mikroorganizmy saprofityczne, pasożyty, szkodniki i priony), chemiczne (naturalne z surowców, rolniczo-hodowlane, dodatki funkcjonalne, pozostałości higienizacyjne i substancje pochodze-

¹¹ [Http://odr.zetobi.com.pl/roslinna/opry003.htm](http://odr.zetobi.com.pl/roslinna/opry003.htm).

¹² *Ibidem*.

¹³ Zob. M. Stolze, A. Pior, A. Häring, S. Dabbert, *The Environmental Impacts of Organic Farming in Europe*, Stuttgart-Hohenheim 2000, s. 2. Wyniki badań dotyczą państw członkowskich Unii Europejskiej w 2000 r. oraz Norwegii, Szwajcarii i Republiki Czech.

nia mikrobiologicznego) oraz fizyczne (ciała obce, takie jak plastik czy szkło)¹⁴.

Pojawia się pytanie: czy ze względu na szczególną rolę, jaką przypisuje się produktom ekologicznym, naukowcy powinni być bardziej surowi w dokonywaniu wyborów? Należy wspomnieć, że rolnictwo ekologiczne objęte jest zarządzaniem ryzyka na gruncie prawa unijnego¹⁵. Przy ustalaniu wymogów rolnictwa ekologicznego już sam ustawodawca staje się „podmiotem” zarządzającym ryzykiem, gdyż dokonuje wyborów w oparciu o dostępne oceny naukowe. Zatem z naukowego punktu widzenia ważne są podejmowane w procesie tworzenia prawa decyzje dotyczące konkretnych rozwiązań w rolnictwie ekologicznym, którym nadaje się wiążący charakter. Zawsze jednak istnieje wątpliwość, czy możliwe jest wyeliminowanie wszelkich potencjalnych niebezpieczeństw już na etapie dokonywania tych wyborów.

Nie można jednak wykluczyć, że produktem niebezpiecznym okaże się produkt ekologiczny. Z reguły prawdopodobieństwo wystąpienia tego rodzaju zagrożenia w rolnictwie ekologicznym powinno być mniejsze, niż w przypadku produktów wytworzonych w rolnictwie konwencjonalnym. Można bowiem oczekiwać od przedstawicieli nauki, zajmujących się badaniem rolnictwa ekologicznego, że będą wymagający w ocenach dozwolonych sposobów produkcji, a od ustawodawcy – że będzie bardziej ostrożny i wybierał będzie rozwiązania, które pozwalają minimalizować ewentualne ryzyko w jak największym stopniu.

W sensie prawnym gospodarstwo ekologiczne stanowi „organizm”, o którego należytych funkcjonowaniu decyduje prawidłowe zarządzanie. Rozporządzenia nr 834/2007 i nr 889/2008 nakazują producentom ekologicznym przestrzeganie rygorów w zakresie nawożenia gleby, hodowli zwierząt i ochrony roślin. W ten sposób mają być zapewnione w szczególności zdrowie roślin i dobrostan zwierząt. Wspomniane rozporządzenia zakazują np. stosowania w produkcji ekologicznej sztucznych technik i metod pozyskiwania roślin lub uprawy metodą hydroponiczną. Tak określone wymogi produkcji ekologicznej przesądzają o jakości produktów ekologicznych.

¹⁴ I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa 2008, s. 101.

¹⁵ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Urząd ds. Bezpieczeństwa żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. WE, L 31, z 31 lutego 2002 r., s. 1.

Definiując wymogi dotyczące produkcji ekologicznej, ustawodawca, odwołując się do zasady „elastyczności” i uproszczenia regulacji, dopuścił liczne odstępstwa. Chodzi tu w szczególności o sytuacje, gdy od ich zastosowania zależy rozpoczęcie lub utrzymanie produkcji ekologicznej w gospodarstwach, które mają trudności związane z klimatem, położeniem geograficznym lub „trudności strukturalne”. Odstępstwa te mogą być wprowadzone jako środki tymczasowe w sytuacjach szczególnych, gdy utrzymanie lub rozpoczęcie produkcji jest utrudnione w przypadku katastrof naturalnych albo gdy są one niezbędne do rozwiązania szczególnych problemów związanych z zarządzaniem ekologiczną produkcją zwierzęcą. Ponadto wspomniane odstępstwa są dopuszczalne ze względu na brak dostępności na rynku komponentów ekologicznych potrzebnych do prowadzenia produkcji ekologicznej, w szczególności takich jak: nasiona, roślinny materiał rozmnożeniowy, żywe zwierzęta, jak również składniki czy substancje pochodzenia rolniczego potrzebne w przetwarzaniu produktów. Ta ostatnia możliwość rodzi wiele obaw ze względu na to, że w Polsce utrudniony jest dostęp do komponentów potrzebnych do produkcji ekologicznej.

Elastyczne podejście ustawodawcy przejawia się także w możliwości zwolnienia przez państwa członkowskie UE – pod określonymi warunkami – niektórych podmiotów gospodarczych sprzedających produkty ekologiczne bezpośrednio konsumentom lub końcowym użytkownikom z obowiązku przestrzegania „zasad systemu kontroli”. Ustawa o rolnictwie ekologicznym przewiduje takie zwolnienie, co wydaje się niezbędne w celu zapewnienia szybkości zbytu produktów przy zachowaniu ich świeżości. W uzasadnieniu projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym wskazuje się, że tylko niewielka część wytwórców i sprzedawców produktów ekologicznych będzie korzystać z tej możliwości¹⁶. Pozytywnie należy ocenić wykluczenie z zakresu zastosowania rozporządzenia nr 834/2007 żywienia zbiorowego.

Nowe akty prawne wyrażają zmienione podejście ustawodawcy do kwestii harmonizacji produkcji ekologicznej w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji dotyczącej rolnictwa ekologicznego. Ustawodawca nie zawahał się bowiem podkreślić konieczności dopasowania reguł produkcji do „potrzeb” poszczególnych krajów członkowskich, tj. do lokalnych warunków klimatycznych i geograficznych, szczególnych prak-

¹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o rolnictwie ekologicznym wersji z 5 marca 2009 r., www.minrol.gov.pl.

tyk hodowlanych i stopnia rozwoju państw członkowskich. Kontrowersyjne jest jednak dopuszczenie przez ustawodawcę oznaczenia w obrocie produktów wytworzonych przy wspomnianych odstępstwach jako produkty ekologiczne. Mimo zalet niektórych odstępstw od wymogów produkcji, powodują one zrównanie tak powstałych produktów z płodami rolnymi pochodzącymi z rolnictwa konwencjonalnego. Przez dopuszczenie możliwości licznych odstępstw od wymogów dotyczących produkcji ekologicznej ustawodawca nadaje pojęciu „ekologiczny” szerokie znaczenie, niekoniecznie takie, jakie występuje w nauce.

Problem możliwych odstępstw od wymogów produkcji ekologicznej przekłada się również na ryzyko związane z pomnożeniem „szczegółowych standardów” produkcji ekologicznej. W istocie mogą one prowadzić do ukształtowania rozmaitych reguł produkcji w poszczególnych państwach członkowskich, w dozwolonym przez ustawodawcę zakresie. W efekcie stopień zapewnienia odpowiedniej jakości produktów ekologicznych na szczeblu lokalnym może być zróżnicowany. Zasada elastyczności, do której odwołuje się rozporządzenie nr 834/2007, stanowi więc narzędzie dywersyfikacji jakości produktów rolnictwa ekologicznego w Unii. Może to świadczyć – z jednej strony – o próbie zdynamizowania przez ustawodawcę produkcji ekologicznej, a z drugiej – prowadzić do mnożenia standardów produkcji w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich we wspomnianych granicach. Kwestia ta nie jest z kolei obojętna dla swobody przepływu produktów ekologicznych. Warto zastanowić się, czy w ten sposób nie zostaną wykreowane przeszkody dla tej swobody.

Ustawodawca dopuszcza śladowe ilości organizmów genetycznie zmodyfikowanych w produkcji ekologicznej, tj. na takim poziomie jak w przypadku produktów rolnictwa konwencjonalnego, co zaciera różnice pomiędzy jednymi i drugimi produktami. Należy jednak pamiętać, że nie istnieją dowody naukowe na negatywny wpływ na zdrowie człowieka spożywania żywności wytworzonej z organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Zważywszy, że zanieczyszczenia pochodzące z upraw genetycznie zmodyfikowanych mogą zagrażać innym uprawom, co w zasadzie pozostaje największym zmartwieniem producentów (zwłaszcza „ekologicznych”), wydaje się, że te ostatnie uprawy powinny podlegać ochronie. W tym względzie niełatwym do rozwiązania problemem pozostaje odpowiednie rozłożenie obowiązków służących separacji upraw ekologicznych i transgenicznych na podmioty prowadzące te uprawy.

Pewne rozwiązania w tym zakresie zawierają regulacje krajowe niektórych państw członkowskich, jak choćby Włoch (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”¹⁷). W Polsce przygotowano projekt ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Włoska regulacja prawna umożliwia ustanowienie dystryktów „jednorodnych”. Należy zauważyć, że może to prowadzić do nierównego traktowania producentów w różnych krajach członkowskich. Taki wniosek nasuwa analiza włoskiej regulacji prawnej i projektu polskiej ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Rozwiązania w zakresie współistnienia upraw są w tych aktach zróżnicowane. Ich elementem wspólnym są postanowienia, na podstawie których ciężarem zapewnienia bezkolizyjnego współistnienia wspomnianych upraw obarczony jest podmiot prowadzący uprawy transgeniczne.

Polski projekt ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych w zakresie współistnienia upraw uwzględnia fakt, że w wielu polskich gminach, powiatach i województwach podjęto uchwały zawierające deklarację, iż są one obszarami wolnymi od organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Taki kształt rozwiązań odpowiada przeciwnikom prowadzenia upraw genetycznie zmodyfikowanych, jednakże można mieć zastrzeżenia co do nierównego rozłożenia obowiązków między podmiotami prowadzącymi uprawy. Może to oznaczać, że interesy gospodarcze związane z produkcją transgeniczną ustawodawca traktuje jako drugorzędne w stosunku do ochrony interesów konsumentów. Warto pamiętać również o nowym podejściu ustawodawcy do współistnienia upraw, wyrażonym w zaleceniu Komisji Europejskiej z 13 lipca 2010 r. w sprawie wytycznych w sprawie opracowywania krajowych środków dotyczących współistnienia upraw i mających na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu GMO w uprawach konwencjonalnych i ekologicznych¹⁸. Komisja dopuszcza, by państwa członkowskie rozważyły możliwość wykluczenia upraw GMO z dużych obszarów swojego terytorium w celu zapobieżenia niezamierzonemu występowaniu GMO w uprawach ekologicznych i konwencjonalnych.

¹⁷ „Gazzette Ufficiale della Repubblica Italiana”, nr 22 z 28 stycznia 2005 r.

¹⁸ Dz. Urz. UE, C 200/1, z 22 lipca 2010 r.

3. W kwestii ustalania takich rozwiązań prawnych (instytucji), które służyć mają zapewnieniu cech produktów ekologicznych zgodnych z cechami określonymi przez ustawodawcę, wskazać można trzy grupy rozwiązań¹⁹. Do pierwszej grupy należy zaliczyć te rozwiązania (instytucje prawne), które odnoszą się do szeroko rozumianej działalności rolniczej w rolnictwie ekologicznym. Chodzi o kontrolę, nadzór i certyfikację produkcji ekologicznej. Do drugiej grupy wspomnianych rozwiązań prawnych zaliczyć można regulacje dotyczące ochrony terminów używanych do oznaczania produktów ekologicznych w obrocie oraz sankcji z tytułu naruszeń i nieprawidłowości. Trzecia grupa rozwiązań prawnych, służących zapewnieniu zgodności produktów ekologicznych z wymogami określonymi przez ustawodawcę, różni się od dwóch wymienionych, gdyż dotyczy wspierania produkcji ekologicznej za pomocą instrumentów finansowych.

Gdy chodzi o pierwszą wymienioną grupę rozwiązań prawnych służących zapewnieniu zgodności cech produktów ekologicznych z cechami określonymi przez ustawodawcę, wskazać należy, że ustawodawca nakazuje państwom członkowskim utworzenie systemu kontroli w rolnictwie ekologicznym. W świetle rozporządzeń nr 834/2007 i nr 889/2008, system ten można określić jako układ określonych powiązań pomiędzy podmiotami, którym ustawodawca powierzył funkcję kontroli w rolnictwie ekologicznym i podmiotami gospodarczymi prowadzącymi produkcję ekologiczną. Powiązania te sprowadzają się do kontroli i nadzoru. Osobnym zagadnieniem jest certyfikacja produkcji.

Podmioty realizujące funkcję kontroli pełnią nadzór nad szeroko rozumianą produkcją ekologiczną. Nadzór polega przede wszystkim na możliwości wydawania decyzji administracyjnych w rozumieniu polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego²⁰, zawierających nakazy lub zakazy określonego postępowania. Z jednej strony ustawodawca określa nadzór jako jedną z „technik albo metod” wykonywania zadań kontrolnych, z drugiej jednak strony wyraźnie wyodrębnia określone zadania i kompetencje nadzorcze wspomnianych podmiotów. Dlatego wydaje się, że nadzór w takim ujęciu staje się komponentem funkcji kontrolnej. Za takim wnioskiem przemawia również fakt, iż – jak wspomniano – usta-

¹⁹ Zob. bliżej K. Leśkiewicz, *Z prawnej problematyki jakości produktów rolnictwa ekologicznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 115 i n.

²⁰ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 (dalej: k.p.a.).

wodawca nakazuje państwu członkowskim tworzyć „system kontroli”, a nie system nadzoru w rolnictwie ekologicznym.

W systemie kontroli w rolnictwie ekologicznym najwięcej zadań powierzono Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (Głównemu Inspektorowi tej inspekcji). Jednakże organy wszystkich inspekcji mają kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych w rozumieniu k.p.a., w szczególności zawierających nakazy bądź zakazy określonego postępowania w przypadkach stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Mają one na celu zapobieżenie powstania stanu niezgodności z rozporządzeniami nr 834/2007 i nr 889/2008 bądź jego skorygowanie. Wśród nich wskazać należy w szczególności decyzje nakazujące wycofanie z obrotu produktów lub środków, decyzje nakazujące zmianę oznakowania produktów oraz decyzje o wymierzeniu kar pieniężnych²¹. Nadzór w takim ujęciu służy zapewnieniu cech produktów ekologicznych określonych przez ustawodawcę.

Nadzorem objęte jest również działanie jednostek certyfikujących w rolnictwie ekologicznym, działających na podstawie upoważnienia właściwego organu. Należy zauważyć, że ustawa o rolnictwie ekologicznym rozszerza zakres kompetencji nadzorczych właściwego organu względem jednostek certyfikujących w stosunku do uregulowań zawartych w tym zakresie w rozporządzeniu nr 834/2007. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jest uprawniony do korygowania postępowania jednostek certyfikujących w drodze decyzji administracyjnych, zawierających określone nakazy podjęcia odpowiednich działań „naprawczych”, jak również do wymierzania sankcji w przypadku ich naruszenia. Jednakże do cofnięcia jednostce certyfikującej upoważnienia do działania w rolnictwie ekologicznym uprawniony tylko jest minister właściwy do spraw rolnictwa. Zatem jednostki certyfikujące, w świetle rozporządzeń nr 834/2007, nr 889/2008 i ustawy o rolnictwie ekologicznym, znajdują się w podległości podmiotów nadzorujących, z którą łączą się rozmaite obowiązki o charakterze informacyjnym, sprawozdawczym, a także konieczność dostosowania działalności jednostek do wszelkich aktów nadzoru.

Jednostki certyfikujące uczestniczą w systemie kontroli w rolnictwie ekologicznym, działając na podstawie upoważnienia właściwego organu – w Polsce jest to Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W czasie obowiązy-

²¹ Zob. bliżej, K. Leśkiewicz, *Sankcje w rolnictwie ekologicznym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 51 i n.

wania rozporządzenia nr 2092/91 zdarzało się, że jednostki certyfikujące podejmowały działania na podstawie nieaktualnego upoważnienia, wydając certyfikaty i „zaświadczenia” o konwersji produkcji, przez co dokumenty te były nieważne. Następnie posługiwały się nimi podmioty gospodarcze ubiegające się m.in. o płatności rolno-środowiskowe²². Inne nieprawidłowości w zakresie stosowania prawa przez jednostki certyfikujące można było odnotować w zakresie wydawania certyfikatów. W przypadku stwierdzenia niezgodności prowadzonej produkcji z prawnymi wymogami, wydawały one „decyzje” o odmowie wydania certyfikatu ze względu na stwierdzone niezgodności.

Odnosząc się do rozwiązań prawnych dotyczących działania jednostek certyfikujących, zgłosić należy kilka uwag. Ustawa o rolnictwie ekologicznym nie precyzuje statusu prawnego jednostek certyfikujących w zakresie tego, jaką rolę pełnią one względem podmiotów administracji publicznej, realizując funkcję kontroli w rolnictwie ekologicznym, jaki charakter prawny mają podejmowane przez nie czynności wobec podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza czy mogą to być np. akty administracyjne w rozumieniu k.p.a. Zagadnień tych nie wyjaśnia do końca również Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który w swoich orzeczeniach przypisuje wspomnianym jednostkom status podmiotów pełniących funkcję „pomocniczą” względem władzy publicznej.

Argumentacji za przyznaniem, że jednostki certyfikujące są uprawnione do pełnienia w rolnictwie ekologicznym funkcji kontroli na równi z organami administracji publicznej, dostarcza regulacja prawna określająca zakres ich zadań i kompetencji. W szczególności przemawiają za tym rozwiązania zawarte w przepisach unijnych, przede wszystkim we wspomnianych rozporządzeniach dotyczących przyznania jednostkom uprawnień do nakazywania lub zakazywania określonego zachowania podmiotom gospodarczym. Są to przecież uprawnienia o charakterze nadzorczym. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że ustawa o rolnictwie ekologicznym nie daje podstaw, by twierdzić, że czynności podejmowane przez jednostki certyfikujące są odpowiednio aktami administracyjnymi lub czynnościami faktycznymi uregulowanych w k.p.a. Ustawa ta stanowi wyłącznie, że do postępowania w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (art. 3). Taka regulacja nie jest

²² Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce, NIK, Warszawa 2006; por. informację NIK 3 lutego 2010 r., op. cit.

więc tożsama z „powołaniem” przez ustawodawcę jednostek certyfikujących do wydawania m.in. decyzji administracyjnych. Brakuje ku temu podstaw w prawie materialnym.

Należy mieć na uwadze, że ustawodawca unijny dopuszcza przekazanie zadań związanych z kontrolą jednostkom certyfikującym przez właściwy organ. Rozporządzenie nr 834/2007 stanowi również o „uznaniu” przez właściwy organ jednostki certyfikującej, której zadania takie zostaną przekazane. Ustawy o rolnictwie ekologicznym (polska i włoska) uregulowały tę kwestię podobnie. Według tych aktów prawnych, jednostka certyfikująca uzyskuje upoważnienie ministra właściwego do spraw rolnictwa do działań w rolnictwie ekologicznym. Naturalnie, jednostki te przez otrzymanie upoważnienia nie zyskują statusu równego podmiotom administracji publicznej. Mogą natomiast działać w ich imieniu w zakresie określonym w upoważnieniu. Procedury postępowania jednostek oraz czynności podejmowane przez jednostki w ramach tych procedur mają charakter *sui generis*.

Jak wspomniano, zapewnieniu zgodności produktów ekologicznych z wymogami prawnymi służą rozwiązania prawne dotyczące certyfikacji produkcji ekologicznej. Certyfikacja w rolnictwie ekologicznym jest obowiązkowa, mieści się w ramach oceny zgodności produkcji z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Jest ona najbardziej znaczącym elementem oceny zgodności, gdyż może nastąpić jedynie wówczas, gdy zgodność ta występuje. Stanowi ona także przesłankę stosowania na etykiecie produktów ekologicznych terminów określonych przez ustawodawcę i wprowadzenia tak oznaczonych produktów do obrotu. Ze względu na to, że certyfikacja produkcji ekologicznej wykonywana jest przez jednostki certyfikujące działające na podstawie upoważnienia organu administracji publicznej, ma ona charakter urzędowy. Polega to na potwierdzeniu przez upoważnioną jednostkę certyfikującą zgodności produkcji z wymogami dotyczącymi metody ekologicznej określonym przez ustawodawcę dokumentem (certyfikatem).

Urzędowy charakter certyfikacji w rolnictwie ekologicznym przemawia za tym, by czynności jednostek certyfikujących prowadzonych na podstawie wspomnianego upoważnienia kwalifikować jako formy działania administracji przewidziane w k.p.a. W tym kontekście dokument certyfikatu przypomina „zaświadczenie”, które organ powinien wydać, gdy wymaga tego przepis prawa. Jednakże, jak wspomniano, ani ustawa o rolnictwie ekologicznym, ani inne akty prawa materialnego nie dają podstaw do stosowania przez jednostki certyfikujące k.p.a. Warto nadmienić, że w świe-

tle orzecznictwa sądowego można przyjąć, że forma orzekania w sprawie o wydanie certyfikatu nie ma doniosłego znaczenia dla sfery obrony praw podmiotów gospodarczych i dlatego odmowa jego wydania nie powinna następować w postaci decyzji administracyjnej, lecz postanowienia. Na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia przysługiwałoby bowiem – na mocy art. 219 k.p.a. – zażalenie, co dawałoby możliwość pełnej kontroli legalności postanowienia, nie wyłączając drogi sądowno-administracyjnej.

Oceną zgodności opartą na kryterium równoważności w rolnictwie ekologicznym objęte są produkty przywożone z krajów trzecich do Wspólnoty. Ze względu na płynącą z rozporządzeń nr 834/2007 i nr 889/2008 dyrektywę interpretacyjną nakazującą rozstrzygnięcie wątpliwości za pośrednictwem Kodeksu żywnościowego, który samoistnie nie zapewnia zdrowia konsumentów, oraz przy uwzględnieniu regulacji międzynarodowych, powstaje obawa, czy przepisy dotyczące przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich pozwalają na sprowadzanie do Wspólnoty produktów gorszej jakości. Wątpliwości te dotyczą sytuacji, gdy nie ma pewności co do równoważności rygorów dotyczących systemów kontroli, a kwestie te rozstrzyga się na korzyść państwa trzeciego. Wydaje się jednak, że wieloletnie doświadczenie Komisji i państw członkowskich UE w powyższej ocenie zgodności pozwoli wyeliminować ryzyko z tym związane.

W drugiej grupie rozwiązań prawnych, służących zapewnieniu zgodności produktów ekologicznych z wymogami określonymi przez ustawodawcę, wskazać należy na regulację dotyczącą prawnej ochrony terminów odnoszących się do metody ekologicznej, stosowanych do oznaczania produktów ekologicznych w obrocie i sankcji z tytułu naruszeń lub nieprawidłowości z tym związanych. Ochrona ta jest w zasadzie najbardziej istotna dla konsumenta. Terminy odnoszące się do ekologicznej metody produkcji stanowią dla niego informacje o jakości produktów, w oparciu o które dokonuje wyboru produktu.

Zastrzeżenie przez ustawodawcę wyłączności terminu „ekologiczny” dla produktów ekologicznych nie rozwiązało przez kilka lat problemu występowania przypadków wprowadzania konsumentów w błąd, a wykrywane naruszenia osłabiały ich zaufanie do jakości tych produktów. Mimo że zakres obowiązkowych informacji, które powinny znaleźć się na etykiecie produktów ekologicznych, wydaje się pełny, gdy chodzi o umożliwienie konsumentom swobody ich wyboru, to w Polsce wciąż nie mają oni dostatecznej wiedzy w tym zakresie. Wydaje się jednak, że przyczyną dezorientacji konsumentów nie są wady regulacji prawnej, lecz słabości polskiego

rynku produktów ekologicznych. Przejawia się to w niskim popycie na produkty ekologiczne, wynikającym z wciąż niewielkiej liczby akcji promocyjnych i informacyjnych o produktach ekologicznych, z małej dostępności i wysokich cen tych produktów.

Analiza przepisów regulujących to zagadnienie pozwala stwierdzić, że nakaz zapewnienia rzetelnej informacji o produktach ekologicznych, zawarty w rozporządzeniach nr 834/2007 i nr 889/2008, jest traktowany przez ustawodawcę krajowego surowo. Wspomniane rozporządzenia określają, w jakich przypadkach powinna być ponoszona odpowiedzialność za naruszenia w ramach urzędowej kontroli żywności. Konkretyzacją powyższego są rozwiązania ustawy o rolnictwie ekologicznym, która określa sankcje z tego tytułu. Z kolei ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²³ i ustawy z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym²⁴ dotyczą odpowiedzialności cywilnej i karnej z tytułu określonych czynów (nieuczciwej konkurencji oraz nieuczciwych praktyk rynkowych). Ponieważ przedsiębiorcy i konsumenci mają dostateczną możliwość obrony swoich interesów na podstawie wymienionych przepisów, wydaje się, że zapewnienie rzetelnej informacji o produktach ekologicznych jest możliwe.

Natomiast trudności sprawia dokonywanie kwalifikacji prawnej poszczególnych naruszeń wymogów określonych przez ustawodawcę dotyczących informowania o produktach rolnictwa ekologicznego. Ustawodawca wspólnotowy nie doprecyzował w rozporządzeniu nr 834/2007 takich pojęć, jak „naruszenia” i „nieprawidłowości”, a także odwołał się do pojęć nieostrych: „poważne naruszenie”, „naruszenie o skutku długotrwałym”. W praktyce stosowania prawa może to powodować wątpliwości interpretacyjne, a w konsekwencji zróżnicowanej ich wykładni – prowadzić do nierównego traktowania producentów w Unii Europejskiej. Należy jednak podkreślić, że ustanowienie regulacji prawnej określającej sankcje z tytułu naruszeń przepisów unijnych należy do państw członkowskich.

Wydaje się jednak, że ze względu na zasadę proporcjonalności sankcji do stopnia naruszenia, którą można wyinterpretować z unijnych rozporządzeń i ustawy o rolnictwie ekologicznym, do kategorii naruszeń „poważnych” można zaliczyć takie czyny, które wprowadzają odbiorcę w błąd co do metody wytworzenia produktu (odwołują się do ekologicznej metody produkcji, mimo że nie była zgodna z przepisami z tego zakresu). Nato-

²³ Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 153, poz. 1503.

²⁴ Dz. U. 2007, Nr 171, poz. 1206.

miast do kategorii „naruszeń o skutku długotrwałym” może być zaliczony np. czyn polegający na wprowadzeniu do obrotu produktu niespełniającego wymagań określonych w rozporządzeniach nr 834/2007 i nr 889/2008 z oznaczeniem właściwym rolnictwu ekologicznego. Kryterium kwalifikacji danego czynu stanowi etap, na jakim dane naruszenie wystąpiło (przed albo po wprowadzeniu produktów do obrotu).

Trzecią grupą rozwiązań prawnych, które mogą wpływać na zapewnienie jakości produktów ekologicznych, jest regulacja dotycząca finansowego wsparcia produkcji ekologicznej w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Ta grupa rozwiązań prawnych różni się od dwóch poprzednich tym, że ustanawiają one zachętę do prowadzenia produkcji ekologicznej. Należy tu wymienić nie tylko działania programowe polegające na określeniu krótkoterminowych celów wsparcia rolnictwa ekologicznego, ale przede wszystkim wsparcie ze środków unijnych ramach programu rozwoju obszarów wiejskich. Stwierdzić jednak należy, że zwłaszcza te ostatnie stanowią istotną zachętę do podejmowania i prowadzenia produkcji ekologicznej. Z punktu widzenia polskich rolników, wsparcie to służy zapewnieniu konkurencyjności tego rodzaju produkcji, umożliwi bowiem promocję produktów wysokiej jakości, a przez to – niezbędne dla rozwoju rynku produktów ekologicznych – upowszechnienie wiedzy o rolnictwie ekologicznym. Duże znaczenie dla organizacji produkcji i obniżania jej kosztów ma w szczególności wsparcie dla grup producentów ekologicznych.

Jak widać, zapewnieniu zgodności produktów ekologicznych z regulacją prawną służą rozmaite rozwiązania. Różny jest ich wpływ na stopień zapewnienia tej zgodności.

4. Ocena oddziaływania określonych powyżej rozwiązań prawnych na zapewnienie zgodności cech produktów ekologicznych z wymogami określonymi przez ustawodawcę powinna dotyczyć nie tylko regulacji prawnej, ale także praktyki jej stosowania.

Z punktu widzenia konsumentów, o ekologicznej jakości produktów informują oznaczenia używane dla tych produktów w obrocie (zwłaszcza terminy produkcji). Rozwiązania prawne dotyczące ochrony tych terminów przesądzają o zapewnieniu ich rzetelności. Natomiast dla producentów największe znaczenie mają rozwiązania prawne odnoszące się do działań, które prowadzą do umożliwienia im oznakowania swoich produktów jako ekologicznych. Chodzi zarówno o kontrolę, nadzór, jak i certyfikację produkcji ekologicznej, której producent poddaje się dobrowolnie. Możliwość

oznakowania produktów jako ekologicznych stanowi swoistą gratyfikację wysiłków z tym związanych, co sprzyja konkurencyjności z innymi produktami wysokiej jakości.

Jeśli chodzi o ocenę wspomnianych rozwiązań prawnych w kontekście praktyki ich stosowania, należy stwierdzić, że nienależyte stosowanie przepisów z zakresu kontroli, nadzoru i certyfikacji produkcji ekologicznej prowadzi może do tego, że produkty nie posiadają cech określonych przez ustawodawcę. Wielu przykładów dostarcza w tym zakresie praktyka. Urzeczywistnieniem wspomnianych rozwiązań prawnych służących zapewnieniu zgodności może być zatem – obok prawidłowego prowadzenia kontroli, nadzoru i certyfikacji na rynku produktów ekologicznych przede wszystkim poddawanie się producentów wymogom określonym przez ustawodawcę dla produkcji ekologicznej.

Korzystnie na podejmowanie produkcji ekologicznej wpływa możliwość uzyskania przez producentów finansowego wsparcia. W zasadzie w Polsce warunkuje to możliwość konkurencji z producentami z innych krajów członkowskich. Niektórzy rolnicy uważają nawet, że bez tego wsparcia nie byłoby możliwe prowadzenie wspomnianej produkcji ekologicznej bez strat, co obrazuje najbardziej skrajne skutki hipotetycznej sytuacji, w której zaprzestano by stosowania zachęt o charakterze finansowym. Brakuje natomiast możliwości wsparcia dla używania produktów ekologicznych w żywieniu zbiorowym (w szpitalach, stołówkach, przedszkolach).

5. Przeprowadzone rozważania uprawniają do sformułowania uwag końcowych i postulatów *de lege ferenda*.

Należy stwierdzić, że największe zastrzeżenia budzi pewien rozdzwitek między możliwymi odstępstwami od wymogów dotyczących produkcji ekologicznej dopuszczonymi przez ustawodawcę, a postulatami naukowymi odnoszącymi się do reguł tej produkcji. Liczne możliwości tych odstępstw powodują, że tak pojęta jakość produktów ekologicznych odbiega od wzoru wskazanego przez naukę.

Przeprowadzone rozważania pozwalają na stwierdzenie, że wymienione rozwiązania prawne służą zapewnieniu zgodności produktów ekologicznych z wymogami określonymi przez ustawodawcę w wysokim stopniu, ale nie w sposób bezwzględny, gdyż sama regulacja prawna nie jest w tym zakresie doskonała, a jednocześnie nie zawsze jest należycie stosowana. Mankamentem tej regulacji są w szczególności możliwości odstępstw od wymogów dotyczących produkcji ekologicznej dopuszczone

przez ustawodawcę. Natomiast w praktyce występują nieprawidłowości dotyczące kontroli, nadzoru i certyfikacji.

Postulaty *de lege ferenda* odnoszą się do rozwiązań prawnych składających się na rozwiązania prawne dotyczące zgodności cech produktów ekologicznych z wymogami określonymi przez ustawodawcę. Postulaty te dotyczą prawnych wymogów produkcji ekologicznej, kontroli, nadzoru i certyfikacji produkcji ekologicznej, a także prawnej ochrony terminów używanych do oznaczania produktów ekologicznych i sankcji z tytułu naruszeń.

Wstępnie należy sformułować postulat, by ustawodawca był bardziej ostrożny w dopuszczaniu odstępstw od wymogów produkcji ekologicznej. Tylko wówczas produkty ekologiczne będą stanowiły rzeczywistą alternatywę dla produktów konwencjonalnych. Konsumenty oczekują bowiem, że produkty oferowane im na rynku, oznaczone jako ekologiczne, będą produktami wysokiej jakości, czemu produkcja ekologiczna może sprostać, spełniając wszystkie wymogi określone przez ustawodawcę.

Kolejnym postulatem jest, by ustawodawca racjonalnie podchodził do ryzyka związanego z przenikaniem upraw genetycznie zmodyfikowanych do upraw ekologicznych. Wdrażanie zasady współistnienia upraw ekologicznych, konwencjonalnych i genetycznie zmodyfikowanych jest w Unii nieuniknione choćby ze względów gospodarczych. Odwołując się do stanowiska Komitetu Regionów, według którego prawidłowe stosowanie zasady współistnienia upraw jest nierozzerwalnie powiązane z zasadą zrównoważonego rozwoju i zasadą ostrożności, która od niej się wywodzi²⁵, należy stwierdzić, że ustawodawca powinien bardziej chronić uprawy ekologiczne jako jedyne „czyste” i wolne od zanieczyszczeń, zachowując jednocześnie zdrowy rozsądek w kształtowaniu obowiązków podmiotów prowadzących uprawy transgeniczne. W taki sposób możliwe będzie zapewnienie konsumentom oferty produktów wysokiej jakości. Zasadne wydaje się też, by ustawodawca obniżył próg warunkujący oznaczanie produktów ekologicznych śladową zawartością GMO tak, by produkty te odróżnić od produktów rolnictwa konwencjonalnego.

Następny postulat odnosi się do doprecyzowania przez ustawodawcę uprawnień jednostek certyfikujących upoważnionych do działania w rolnictwie ekologicznym. Jest to pożądane z punktu widzenia praw i obo-

²⁵ Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Sprawozdanie w sprawie wdrożenia krajowych środków w zakresie współistnienia upraw genetycznie modyfikowanych oraz upraw tradycyjnych i ekologicznych (2007/C 57/03), Dz. Urz. UE, C 57/11, z 10 marca 2007 r.

wiązków oraz stosunków prawnych, w jakie wchodzi jednostki certyfikujące z podmiotami gospodarczymi. Można zaproponować dookreślenie w ustawie o rolnictwie ekologicznym kwestii stosowania przepisów k.p.a. i kontroli wydawanych przez nie aktów. Z tego punktu widzenia zasadne byłoby również określenie trybu tej kontroli, istotne jest wszakże, by regulacja prawna była w tym zakresie jasna i precyzyjna.

Z punktu widzenia konsumentów niezbędne jest wzmocnienie ochrony prawnej oznaczeń produktów rolnictwa ekologicznego. Zasadne wydaje się zwłaszcza uregulowanie przez ustawodawcę, w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, postępowania w przypadku wykrycia naruszeń i nieprawidłowości w zakresie terminów określonych przez ustawodawcę, przykładem rozwiązań dotyczących produktów zawierających oznaczenia geograficznego pochodzenia.

Dla upowszechnienia wiedzy o produktach ekologicznych, a także ze względów zdrowotnych, zasadne wydaje się także, by ustawodawca krajowy ustanowił możliwości wsparcia dla stosowania produktów ekologicznych w obiektach żywienia zbiorowego, takich jak szpitale, stołówki, szkoły i przedszkola. Innym atutem takiego rozwiązania byłoby usprawnienie zbytu produktów ekologicznych na lokalnych rynkach.

Należy jednak mieć na uwadze, że o zapewnieniu zgodności produktów ekologicznych z wymogami określonymi przez ustawodawcę decydują nie tylko rozwiązania prawne, ale różne uwarunkowania związane z prawidłowym funkcjonowaniem jednostek certyfikujących, ze wsparciem finansowym dla produkcji ekologicznej, z ochroną terminów używanych przy oznaczaniu produktów ekologicznych w obrocie itp. To producenci przesądzą ostatecznie, czy produkt będzie zgodny z regulacją prawną, bowiem sami dobrowolnie poddają się rygorom tej regulacji.

LEGAL REGULATION OF ORGANIC AGRICULTURE – AN ATTEMPT AT AN EVALUATION

Summary

The paper presents an attempt to evaluate the legal regulation of organic agriculture taking into consideration three reference points, i.e. relationships between properties of organic agricultural products ascribed to them by the legislator and properties of these products proposed by science, stipulations of legal solutions (institutions), which are to provide an assurance of organic products having properties indicated by the legislator, and

the evaluation of the impact of such indicated legal solutions on the assurance that agricultural products labelled as organic have properties indicated by the legislator.

The biggest objections are voiced in relation to a certain discrepancy between potential deviations from the requirements concerning organic production declared admissible by the legislator and scientific proposals referring to the principles of this production. Numerous possible deviations result in the fact that such understood quality of organic products differs from the model indicated by science. Legal solutions concerning the consistency of organic products with the requirements specified by the legislator are to provide this consistency at a high degree, but not in an absolute manner, since the legal regulation itself is not perfect in this respect and at the same time it is not always appropriately applied.

LA DISCIPLINA GIURIDICA DELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA – IL TENTATIVO DI VALUTAZIONE

S o m m a r i o

Lo scritto valuta la disciplina giuridica dell'agricoltura biologica formulando l'indagine attraverso il raffronto tra le caratteristiche biologiche dei prodotti agricoli secondo il legislatore e le caratteristiche di tali prodotti così come auspiccate dalla scienza; formulando le soluzioni che dovrebbero garantire ai prodotti biologici le qualità indicate dal legislatore; nonché valutando la capacità delle proposte legislative di assicurare ai prodotti indicati come biologici le qualità organolettiche che dovrebbero possedere per essere definiti appunto biologici.

Viene, in particolare, in evidenza la divergenza esistente tra le possibili deroghe ai requisiti dei prodotti biologici ammessi dal legislatore e quelli postulati degli scienziati, soprattutto, in relazione alle regole di produzione. Tali deroghe infatti fanno sì che la qualità, così intesa, dei prodotti biologici si discosti dal modello indicato dalla scienza. Del resto interventi legislativi volti a conformare i prodotti biologici ai requisiti determinati dalla scienza se da un lato potrebbero assicurare tale conformità, dall'altro, la possibilità di perseguire l'obiettivo non è assoluta, poiché in questo ambito il ricorso alla disciplina giuridica non è sempre opportuna, inoltre non è sempre correttamente applicata.

FERDINANDO ALBISINNI

Transgraniczna ochrona produktów żywnościowych*

1. Rynek wewnętrzny i prawo

Europejskie prawo żywnościowe charakteryzuje swego rodzaju nierozwiązywalna sprzeczność. Jesteśmy świadkami rosnącej roli prawa w europejskiej przestrzeni gospodarczej. Umacnia się świadomość, że rynek wewnętrzny¹ nie może opierać się jedynie na środkach „demontażowych”, mających na celu usuwanie barier i obowiązków związanych z działalnością podmiotów gospodarczych, ale – z samej swej natury – wymaga on, od strony pozytywnej, systemowego zbioru reguł zbudowanego na podstawie pewnych zasad ogólnych i uporządkowanych w sposób jednolity i spójny².

Uświadomienie sobie roli rozumianego w tym sensie prawa³ w stosunku do ekonomii, która dotąd – jak się wydaje – rościła sobie prawo do swego rodzaju legitymacji autoreferencyjnej, jest zjawiskiem nieograniczającym się tylko do sektora rolno-spożywczego. Objawia się ono we wszystkich wymiarach rynku, na poziomie regionalnym i globalnym. Można to było zauważyć

* Artykuł jest tłumaczeniem z języka włoskiego artykułu *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, zamieszczonego w „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 2 (tłum. A. Szymecka-Wesołowska).

¹ Por. art. 3 lit. c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i art. 3 § 3 Traktatu o Unii Europejskiej w tekście wynikającym z Traktatu z Lizbony.

² Zob. L. Costato, *I principi del diritto alimentare*, w: *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, red. F. Albisinni, Milano 2009; www.leggiditaliaprofessionale.it.

³ Por. G. Tremonti, *La paura e la speranza*, Milano 2008; N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari 2005; idem, *La Tenaglia*, Roma-Bari 2008; zob. także ustalenia wynikające z konfrontacji pomiędzy rządami państw podczas szczytu G8 w Aquili w lipcu 2009 r.

zwłaszcza w przypadku niedawnego światowego kryzysu finansowego. Został on ułatwiony (według niektórych – wręcz wywołany) właśnie przez brak powszechnie uznanych i obowiązujących wspólnych prawnych reguł działania.

W sektorze produktów żywnościowych odnowione zapotrzebowanie na prawo objawia się na poziomie europejskim w serii elementów, wśród których wskazać należy na:

– wyraźne wyszczególnienie zasad ogólnych, mających tworzyć pewną systemową siatkę, w ramach której możliwe jest umiejscawianie poszczególnych aktów prawnych o charakterze technicznym i wykonawczym, a to poprzez określenie kanonów stosowania i interpretacji prawa, mających zastosowanie zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym oraz lokalnym⁴;

– stopniowe wprowadzanie rozporządzeń (jako wyrazu centralnego i jednolitego prawodawstwa) w miejsce wcześniejszych dyrektyw, będące w zakresie prawa żywnościowego kontynuacją procesu, który od lat osiemdziesiątych dokonuje się w prawie rolnym⁵, tj. procesu wychodzenia poza fazę zbliżania ustawodawstw i stosowania zasady wzajemnego uznawania⁶ oraz podążania w kierunku normatywnej unifikacji;

⁴ Mowa tu zwłaszcza o art. 1 § 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego i powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz określającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności; więcej na temat tego rozporządzenia zob. *Commentario »La sicurezza alimentare nell'Unione europea«*, w: IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, Padova 2003, s. 114 i n.

⁵ W zakresie prawa rolnego wystarczy wspomnieć o przejściu od dyrektyw społeczno-strukturalnych z 1972 r. do rozporządzeń lat osiemdziesiątych dotyczących polityki strukturalnej. Z kolei w zakresie prawa żywnościowego wskazać można na zastąpienie dyrektywy Rady nr 93/43/EWE z 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych rozporządzeniem (WE) Parlamentu i Rady nr 852/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, jak też na przyjęcie rozporządzeń dotyczących aspektów higieniczno-sanitarnych w miejsce wcześniejszych dyrektyw oraz związanej z nimi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/41/WE z 21 kwietnia 2004 r., uchylającej niektóre dyrektywy dotyczące higieny i warunków zdrowia przy produkcji i wprowadzaniu do obrotu wskazanych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi i zmieniającej dyrektywę Rady 89/662/EWG i 92/118/EWG, a także na decyzję Rady nr 95/408/WE, nazwanej później „dyrektywą killer”, co doskonale oddaje na poziomie językowym zerwanie z przeszłością poprzez wprowadzenie nowych aktów prawnych. Wyrażenie to wprowadził F. Capelli; por. idem, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano 2006.

⁶ Więcej na ten temat zob. L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna 2006.

– łączenie w ramach tekstów jednolitych (rodzaj *restatements*) norm początkowo rozproszonych w wielu odrębnych aktach normatywnych; chodzi tu o teksty jednolite, które wprawdzie nie mogą być kwalifikowane jako „kodeksy” w rozumieniu systemów prawa *civil law*, ale które niewątpliwie tworzą pewną normatywną całość, ujednolicając definicje, założenia, kompetencje, procedury i sankcje – także w tym przypadku czerpiąc z wcześniejszych doświadczeń sektora rolnego⁷.

Wiele zatem czynników wskazuje na rosnącą rolę prawa w procesie konstruowania rynku wewnętrznego, co następuje w miarę wzrostu liczby państw członkowskich Unii Europejskiej. W istocie – ekspansja terytorialna Wspólnoty, przy silniejszym niż dawniej uwzględnianiu różnorodności uwarunkowań lokalnych, wymaga przyjęcia wspólnych reguł europejskich, raczej prawnych niż ekonomicznych, będących w stanie zagwarantować instytucjonalną jedność w płaszczyźnie prawa⁸.

Powyższy proces doskonale obrazuje niedawna reforma rynku wina, która wprowadziła m.in. istotne nowości w zakresie procedur rejestracji oznaczeń pochodzenia. Obecnie rejestracji dokonuje się na poziomie wspólnotowym⁹, a nie – jak miało to miejsce poprzednio i jak zostało potwierdzone jeszcze kilka lat temu w rozporządzeniu (WE) 1493/1999¹⁰

⁷ Na potwierdzenie procesu normatywnej systematyzacji dokonującej się w ostatnich latach w sektorze rolnym wystarczy choćby pobeżnie wspomnieć:

– w zakresie wsparcia dochodów – o progresywnej ekspansji na nowe obszary reżimu płatności jednolitej wprowadzonego w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003, ostatnio ujednoliconym w rozporządzeniu (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r.;

– w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – o zebraniu licznych poprzednich reżimów wsparcia w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999, a następnie w rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005;

– w zakresie wspólnych organizacji rynku – o nowej wspólnej organizacji rynku, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r., modyfikowanym i uzupełnianym już w kilka miesięcy po jego przyjęciu. Obejmuje dziś ona prawie całą gamę produktów rolnych i żywnościowych, w tym także sektor wina – por. rozporządzenie (WE) Rady nr 491/2009 z 25 maja 2009 r.

⁸ Więcej zob. F. Albisinni, *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, „Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare, ambientale” 2006, s. 526.

⁹ Zob. art. 38 i n. rozporządzenia (WE) Rady nr 479/2008 z 29 kwietnia 2008 r., a dziś art. 118-*septies* i n. rozporządzenia (WE) nr 1234/2007, ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, zmienionego przez rozporządzenie (WE) nr 491/2009 z 25 maja 2009 r., które uchyliło rozporządzenie (WE) nr 479/2008, przenosząc jego treść do nowych artykułów cytowanego rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków rolnych.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina; zob. w szczególności art. 54-58.

– na poziomie krajowym. Wyraźnie przejawia się tu podejście wspierające proces podążania prawa europejskiego ku profilom systemowym, które pociągają za sobą centralizację decyzji regulacyjnych. Chodzi tu o kierunek, który zarówno w zakresie definicji, jak i aktów prawnych uprzywilejowuje unifikację poprzez centralizację (co jest istotnym elementem innowacyjności w porównaniu z fazą stosowania zasady wzajemnego uznania), a który jawi się jako logiczna przeciwwaga dla renacjonalizacji decyzji redystrybucyjnych.

2. *No remedies, no rights*

Rosnącej interwencji prawodawcy wspólnotowego towarzyszy swista niekonsekwentna i niejednolita efektywność ochrony regulowanych sytuacji prawnych.

Przedstawiciele doktryny *common law*, szczególnie wrażliwi na sądowy aspekt prawa (co wynika z cech charakterystycznych tego porządku prawnego, budowanego już od czasów praktyki orzeczniczej sądów królewskich i *forms of action*¹¹), chętnie odwołują się do formuły *no remedies, no rights* dla wykazania tylko pozornej natury sytuacji prawnych uznawanych na poziomie litery prawa, ale pozbawionych instrumentów (*remedies*) odpowiednich do zapewnienia im materialnej operatywności. W tym kontekście należy zdawać sobie sprawę z niekonsekwencji i niejednolitości wspólnotowego prawa żywnościowego.

W ostatnim dziesięcioleciu, począwszy od afery BSE, Wspólnota zaczęła poświęcać coraz większą uwagę aspektom higieniczno-sanitarnym, które stały się przedmiotem coraz to innych środków prawnych. Jeszcze wcześniej, już w latach osiemdziesiątych, sporo uwagi poświęcano także potrzebie zapewnienia efektywnej ochrony interesów konsumentów (w tym interesów ekonomicznych)¹². W odniesieniu do obu tych zagadnień prawodawca wspólnotowy wyodrębnił i powołał do życia wiele oryginalnych

¹¹ Zob. np. G. Gorla, *Common Law ed equity*, w: *Enciclopedia di Diritto*, Milano 1967.

¹² Jako przykład można tutaj wskazać dyrektywę Rady nr 85/374/EWG z 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe, a w kolejnych latach – dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 98/27/WE z 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1999/44/WE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji.

instrumentów, uznając tym samym za decydujący moment stosowania i implementacji, którego brak powodowałby, że przepisy prawne stałyby się pustą literą prawa.

Pozostał natomiast w cieniu – pod względem *remedies* konkretnie przyznanych przedsiębiorstwom – inny niezmiernie ważny obszar prawa żywnościowego, tj. obszar związany z warunkami uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami, także będący podstawą rozwoju systemu tego prawa (począwszy od znanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości *Dassonville* z 1974 r. i *Cassis de Dijon* z 1979 r.¹³). W zakresie licznych regulacji wewnętrznego rynku rolno-spożywczego wprowadzono wiele instytucji uregulowanych szczegółowo pod względem materialnym (poczynając od systemu V.Q.P.R.D., chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, zasad etykietowania, aż do reguł pochodzenia produktów), ale nie towarzyszyło temu wprowadzanie reguł czy procedur związanych z momentem ich stosowania, które w znacznym zakresie były powierzane państwom członkowskim.

Przejawia się to także w przedmiocie regulacji europejskiego prawa żywnościowego. Złożoność przedmiotu regulacji tego prawa, które nie sprowadza się dziś jedynie – tak jak w przeszłości – do katalogu szczegółowych norm technicznych, nazywanych „ustawodawstwem żywnościowym”¹⁴, została potwierdzona w podstawowym dla tego prawa rozporządzeniu (WE) nr 178/2002. Stanowi ono uroczyście w art. 1: „Niniejsze rozporządzenie tworzy podstawy do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowania podaży żywności, w tym produktów tradycyjnych, z jednoczesnym zapewnieniem sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego [...]”¹⁵. Ochrona zdrowia ludzkiego oraz interesów konsumentów, a także sprawne funkcjonowanie

¹³ Orzeczenia, które zresztą – jak wspomniano na wstępie – miały charakter głównie demontażowy, gdyż usuwały krajowe bariery dla wolnego obrotu towarami. Konstruktywny charakter (w sposób pozytywny) nowym chronionym sytuacjom nadały dopiero niedawne orzeczenia, takie jak orzeczenie ETS z 16 maja 2000, C-388/95, *Belgia v. Hiszpania* (bądź tzw. *Rijoca 2*), dotyczące butelkowania na obszarze pochodzenia win wysokiej jakości, w którym Trybunał uznał ideę danego terytorium jako kanonu tożsamości i gwarancji, który nie sprowadza się tylko do prostego obszaru geograficznego, ale identyfikowany jest z lokalną wspólnotą producentów, rolników i nierolników (jest to przypadek przedsiębiorstw zajmujących się butelkowaniem działających na terenie regionu) i poprzez przynależność do tego obszaru podnosi na rynku wartość danego produktu.

¹⁴ Szerzej zob. F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino 2009.

¹⁵ Tak art. 1 § 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

rynku wewnętrznego są zatem skumulowane w ramach wspomnianego rozporządzenia, które nie przypadkiem nazywane jest powszechnie *general food law*¹⁶. Jednakże te aspekty przedmiotu regulacji nie zostały jednolicie potraktowane w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 ani też w kolejnych aktach prawnych wydanych po jego wprowadzeniu.

Rozdział I (*Zakres i definicje*) oraz rozdział II (*Przepisy ogólne prawa żywnościowego*) rozporządzenia (WE) nr 178/2002 dotyczą przekrojowo wszystkich wyżej wskazanych aspektów, ale już rozdział III (*Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności*), a przede wszystkim rozdział IV (*System wczesnego ostrzegania, zarządzanie kryzysami i sytuacje zagrożenia*) dotyczą wyłącznie *food safety*, której realizacja odbywa się poprzez przyjęcie oryginalnego podziału kompetencji operacyjnych i przyjęcie środków prewencyjnych zapobiegających powstaniu szkód lub sytuacji zagrożenia powstania szkód. Nie zostały natomiast przewidziane żadne środki ochrony uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami.

Należy stwierdzić, że kryzys BSE uwypuklił nie tyle słabą skuteczność norm materialnych w zakresie bezpieczeństwa higieniczno-sanitarnego, co raczej nieadekwatność ówczesnego modelu podziału kompetencji, który koncentrował uprawnienia regulacyjne i określanie standardów na poziomie Wspólnoty, utrzymując konkretną ich implementację na poziomie państw członkowskich zgodnie z modelem *administration co-executant*¹⁷. Jeśli państwo członkowskie nie działało zgodnie z normami wspólnotowymi, środkiem restrykcyjnym było wszczęcie wobec niego odpowiedniej procedury. Wspólnota nie miała jednak żadnej możliwości bezpośredniego działania zastępczego.

W przypadku BSE, model ten okazał się być niewystarczający dla opanowania rozprzestrzeniania się epidemii u bydła. Było to wynikiem zachowawczego zachowania rządu brytyjskiego, który – pomimo że był poinformowany o powstałym problemie – nie podjął żadnych działań, obawiając się, że przyjęcie konkretnych środków ochronnych (m.in. zablokowania eksportu przez okres potrzebny dla opanowania epidemii) zaszkodziłoby reputacji brytyjskiej wołowiny i przyniosłoby krajowym producentom znaczne straty na rynku europejskim. Kiedy Komisja Europejska i Rada wreszcie zareagowały, zarządzając m.in. czasowe zablokowanie eksportu wołowiny z Wielkiej Brytanii, epidemia zdążyła rozprzestrzenić się na inne państwa członkowskie.

¹⁶ Zob. A. Jannarelli, *Commento all'art.1*, w: *Commentario...*, s. 130 i n.

¹⁷ Na ten temat zob. M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano 1999.

Biała Księga Komisji Europejskiej, a następnie rozporządzenie (WE) nr 178/2002, uwzględniły nieadekwatność dotychczasowego modelu i w odniesieniu do aspektów higieniczno-sanitarnych wprowadziły wiele innowacyjnych rozwiązań, zwalczając silny opór wielu państw członkowskich. Wynikiem tego było powołanie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, wprowadzenie systemu wczesnego ostrzegania i zarządzania kryzysami oraz przyznanie Komisji Europejskiej daleko idących kompetencji do interwencji bezpośredniej¹⁸.

W systemie ogólnego bezpieczeństwa żywności, opartym na dyrektywach z 1992¹⁹ i 2001²⁰ r., inicjatywa należała w pierwszej kolejności do państw członkowskich. Działanie Komisji było przewidziane dopiero wtedy, gdy ryzyko dotyczyło jednocześnie kilku państw członkowskich. Odwrotnie rzecz się ma w systemie zarysowanym w art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, zgodnie z którym podejmowanie środków należy przede wszystkim do Komisji, z jej własnej inicjatywy bądź na wniosek państwa członkowskiego – i to zarówno wtedy, gdy ryzyko (a więc i środek) dotyczy jednego państwa członkowskiego, jak i kilku państw członkowskich. Kompetentne urzędy państw członkowskich mogą, na mocy art. 54, działać dopiero w drugiej kolejności, tj. dopiero po tym, gdy Komisja – mimo że jest poinformowana o potrzebie działania – nie podejmie żadnych środków nadzwyczajnych.

Wynika z tego swego rodzaju odwrócenie zasady subsydiarności, polegające na tym, że zasadniczo podmiotem uprawnionym do działania we wszystkich sytuacjach ryzyka żywnościowego dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt i środowiska jest Komisja Europejska, a dopiero ewentualny brak działania Komisji uzasadnia interwencję państwa członkowskiego. Jest to system, który – kwalifikując na poziomie wspólnotowym zdrowie ludzkie jako podstawową wartość – konsekwentnie zapewnia jej ochronę, lokując ją także na poziomie wspólnotowym.

Także sądownictwo musiało zmierzyć się z nowymi kompetencjami Komisji oraz wiążącymi się z nimi delikatnymi zagadnieniami wazenia interesów. W 2004 r. Sąd Pierwszej Instancji odrzucił pozew o odszkodowanie przeciwko Komisji, wniesiony przez spółkę, która podważała

¹⁸ Zob. art. 50 i n. rozporządzenia (WE) nr 178/2002, komentarze w: L. Petrelli, F. Albisinni, S. Bolognini, w: *Commentario...*, s. 428 i n.

¹⁹ Dyrektywa Rady 92/59/EWG z 29 czerwca 1992 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/95/WE z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

zasadność rozpowszechnienia przez Komisję wiadomości w ramach systemu wczesnego ostrzegania, informującej o obecności pozostałości pestycydów w jabłkach pochodzących z Francji i wymieniającej skarżącą spółkę jako eksportera tychże jabłek.

W uzasadnieniu sąd uwzględnił wprawdzie okoliczność, że w momencie rozpowszechniania informacji w ramach systemu wczesnego ostrzegania obecność pestycydów nie została ostatecznie udowodniona, ale mimo to przyjął: „W zakresie, w jakim może pozostawać niepewność w tym względzie, należy podnieść, że zgodnie z zasadą ostrożności, która ma pierwszeństwo w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego, właściwe władze mogą być zobowiązane do podjęcia odpowiednich środków celem zapobieżenia pewnym potencjalnym zagrożeniom dla zdrowia publicznego, nie czekając na to, by realność czy powaga tych zagrożeń została w pełni wykazana [...]. Gdyby należało czekać na zakończenie wszystkich koniecznych badań przed przyjęciem takich środków, zasada ostrożności pozbawiona byłaby skuteczności [...]. To rozumowanie znajduje analogiczne zastosowanie również w przypadku procedury szybkiej wymiany informacji, takiej jak ustanowiona na podstawie dyrektywy. Skarżąca, ofiara tego systemu ostrzegania wprowadzonego celem ochrony zdrowia ludzkiego, powinna zaakceptować jego negatywne konsekwencje ekonomiczne, ponieważ ochrona zdrowia publicznego posiada priorytetowe znaczenie w stosunku do względów ekonomicznych”²¹.

3. Pojawienie się granic wewnątrzspółnotowych

Podobnego zbioru *remedies*, który byłby w stanie zapewnić na poziomie wspólnotowym skuteczną ochronę, brakuje, niestety, w odniesieniu do praw, które unijne prawo materialne przyznaje przedsiębiorstwom sektora żywnościowego, w szczególności w odniesieniu do produktów wysokiej jakości i oznaczeń geograficznych.

Brak ten ujawnił się w znanej i nie tak dawnej sprawie *Parmesan*, którą rozpatrywał Europejski Trybunał Sprawiedliwości²². Trybunał, na pod-

²¹ Orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z 10 marca 2004 r., sprawa T-177/02, *Malagutti-Vezinhet SA v. Komisji Wspólnot Europejskich*. Więcej na temat tego orzeczenia i ogólnych zagadnień dotyczących możliwej odpowiedzialności organów wspólnotowych i ochrony podmiotów ewentualnie poszkodowanych przez akty wspólnotowe zob. F. Albinini, *Strumentario...*, rozdz. III.

²² Orzeczenie z 26 stycznia 2008 r. w sprawie, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec (Parmesan i Parmigiano reggiano)*, sygn. C-132/05.

stawie zawężającej interpretacji przepisów z zakresu kontroli zawartych w rozporządzeniu (EWG) 2081/92²³, określił zasadę, w myśl której: „Wbrew stanowisku Komisji, państwo członkowskie nie ma obowiązku podejmowania z urzędu kroków mających na celu ściganie na swoim terytorium naruszeń ChNP pochodzącej z innego państwa członkowskiego”.

Abstrahując od opinii o słuszności tego orzeczenia, należy wziąć pod uwagę, że prawo wspólnotowe, w obowiązującej interpretacji przyjętej przez Trybunał, nie przewiduje obowiązku działania z urzędu poszczególnych państw członkowskich w przypadku naruszenia przepisów z zakresu chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych i potwierdza inicjatywę pojedynczych zainteresowanych podmiotów (w tym przypadku konsorcjów ochrony)²⁴, przenosząc tym samym z podmiotów publicznych na podmioty prywatne kompetencje ochrony dobra ze swej natury publicznego.

W niedawno przyjętej *Zielonej Księdze o jakości produktów rolnych* Komisji Europejskiej²⁵ słusznie podkreślono publiczną naturę oznaczeń geograficznych, w odróżnieniu od znaków towarowych mających charakter prywatny. Nie wyciągnięto jednak koniecznych wniosków z tego rozróżnienia i pominięto fakt, że oznaczenia geograficzne i nazwy pochodzenia – poza tym, że mają naturę publiczną – mają swoje źródło w prawie wspólnotowym. W tym przypadku nie ma zastosowania zasada równoważności pomiędzy ochroną w poszczególnych krajach, ale jednolity centralny system ochrony europejskiej. Logiczną konsekwencją byłoby zatem wyodrębnienie bezpośredniego obowiązku każdego państwa członkowskiego do zapewnienia z urzędu na obszarze swojego terytorium ochrony sytuacji podmiotowych, będących przedmiotem rejestracyjnej procedury europejskiej a nie krajowej.

Istnieniu takiego obowiązku zaprzeczyło jednak powołane orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wydaje się to prowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której uznanemu w wyniku postępowania administracyjnego przeprowadzanego na poziomie europejskim prawu do

²³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 z 14 lipca 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. U. WE, L 208, z 24 lipca 1992 r., s. 1-8); szerzej zob. M. Giuffrida, *DOP, IGP e STG*, w: *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, op. cit.

²⁴ Szerzej na temat konsorcjów ochrony zob. A. Szymecka, *Włoski system kontroli oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia artykułów rolnych i rolno-spożywczych*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 10.

²⁵ KOM (2008) 641 wersja definitywna, Bruksela, 15 października 2008 r.

chronionej nazwy pochodzenia nie towarzyszy generalna publiczna ochrona na obszarze całej Unii Europejskiej, ale – poprzez *remedies* będące do dyspozycji poza państwem pochodzenia danego produktu – słabsza ranga ochrony przyznana jakimkolwiek prywatnemu znakowi towarowemu.

Co więcej, w myśl tego orzeczenia, wobec dobra publicznego przyznanego na poziomie wspólnotowym, wydają się wyłaniać krajowe granice wewnątrzspółnotowe, z jednoczesnym różnicowaniem zakresu ochrony w różnych państwach członkowskich. Ochrona urzędowa jest obowiązkowa tylko na obszarze państwa pochodzenia produktu, a we wszystkich innych państwach, będących członkami Unii Europejskiej, która przyznała nazwę pochodzenia lub oznaczenie geograficzne, przysługuje ochrona na wniosek podmiotów prywatnych.

Paradoks zaistniałej sytuacji jest jeszcze bardziej wyraźny, jeśli skonfrontuje się złożoność i koszt procedury publicznej rejestracji nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, której towarzyszy wymóg opracowania specyfikacji produkcji i odpowiedni system kontroli, z łatwością i ekonomicznością zastrzeżenia znaku handlowego. Wynik takiego porównania w wymiarze ochrony transgranicznej (a raczej braku ochrony) jest jeszcze bardziej zastanawiający, jeśli weźmie się pod uwagę, że na forum międzynarodowym konflikt pomiędzy „starą” Europą i „nowymi” producentami żywności (USA, Australia, państwa Ameryki Południowej, państwa zebrane w grupie BRIC) w zakresie oznaczeń geograficznych i znaków towarowych polega właśnie na okoliczności, że Europa do tej pory stanowczo utrzymywała istnienie zasadniczych różnic pomiędzy chronionymi oznaczeniami geograficznymi (o charakterze publiczno-prawnym, będących wspólną własnością) a znakami handlowymi (o charakterze typowo prywatnoprawnym, będących przedmiotem własności indywidualnej).

Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pociąga za sobą, w kontekście negacji specyfiki przepisów unijnych w zakresie chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, podwójny skutek:

- rekonstruuje wewnątrzspółnotowe granice i różnice w traktowaniu w poszczególnych państwach członkowskich, co jest raczej trudne do uzasadnienia na rynku definiowanym jako wewnętrzny;

- niszczy specyfikę oznaczeń geograficznych, dostarczając tym samym argumentów tym, którzy w ramach WTO negują istnienie tej specyfiki.

Komisja – jak zaznaczono – wniosła sprawę przeciwko Republice Federalnej Niemiec, interpretując art. 10 rozporządzenia (EWG)

nr 2081/92²⁶ w kierunku, który pociągałby za sobą obowiązek podejmowania z urzędu przez wszystkie państwa członkowskie działań w celu nazw pochodzenia, niezależnie od miejsca wytwarzania produktu.

W obliczu odmiennej interpretacji przyjętej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości można było oczekiwać propozycji nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia, tak jak to miało miejsce kilka lat temu, choć z odwrotnej perspektywy – w odniesieniu do kwestii pakowania produktów na obszarze jego pochodzenia i orzeczeń Trybunału w tym zakresie²⁷. Komisja i Rada nie podjęły jednak żadnych działań – nie została przedstawiona żadna propozycja nowelizacji, a *Zielona Księga o jakości produktów rolnych*, uznając potrzebę wprowadzenia nowych środków ochrony oznaczeń geograficznych poza terytorium Wspólnoty, w znaczący sposób pomija kwestię środków ochrony mogących mieć zastosowanie na obszarze Wspólnoty.

Według niektórych komentatorów, wyraźna zmiana przepisów wspólnotowych w zakresie omawianych tu kwestii nie była konieczna z uwagi na rozporządzenie (WE) nr 510/2006²⁸, które zastąpiło rozporządzenie (EWG) nr 2081/92. Według nich, nowe rozporządzenie z 2006 r. rozwiązywało problem rozstrzygany w sprawie *Parmesan*. Zawiera ono odniesienie do systemów kontroli przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004²⁹, zobowiązuje tym samym wszystkie państwa członkowskie (a nie tylko państwo pochodzenia produktu, jak utrzymuje Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Parmesan*) do ochrony produktów o chronionej nazwie pochodzenia lub oznaczeniu geograficznym, bez względu na miejsce ich wytworzenia oraz do przyjmowania

²⁶ Art. 10 rozporządzenia (EWG) nr 2081/92 stanowi: „1. Państwa Członkowskie zapewniają, że nie później niż sześć miesięcy od wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, ustanowione zostaną organy kontrolne, które zagwarantują, iż produkty rolne i artykuły żywnościowe noszące chronioną nazwę spełniają wymogi określone w opisie produktu”.

²⁷ Zob. orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-469/00 (*Grana Padano*) i C-108/01 (*Prosciutto di Parma*), podjęte 20 maja 2003 r., oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 692/2003 z 8 kwietnia 2003 r.; na temat tego zagadnienia zob. L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, „Diritto e Giurisprudenza Agrarie e Ambientale” 2003, s. 294.

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych.

²⁹ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

aktów i wymierzania sankcji w stosunku do produktów niezgodnych ze specyfikacją³⁰.

Można jednak wyrazić obawę, że taka konkluzja nie jest przekonująca. Treść art. 10 rozporządzenia (WE) nr 510/2006 nie wydaje się bowiem nakładać na państwa członkowskie niebędące państwem pochodzenia produktu o chronionej nazwie lub oznaczeniu geograficznym, innych obowiązków niż te przewidziane w art. 10 rozporządzenia (EWG) nr 2081/92, z wyjątkiem odwołania do mechanizmu powoływania struktur kontroli w myśl rozporządzenia nr 882/2004. Pozostaje zatem otwarty problem treści, jaką należy przypisać – w zakresie ochrony – prawom wyrażonym w art. 13 rozporządzenia (WE) 510/2006³¹, identycznego w swojej treści do art. 13 rozporządzenia z 1992 r.

Należy także wziąć pod uwagę – abstrahując od jakiegokolwiek oceny skuteczności nowego systemu kontroli – że obecnie obowiązujący system, zmieniony rozporządzeniem (WE) nr 882/2004³², ze swojej natury (higie-

³⁰ Zob. F. Gencarelli, *Sistemi di controllo e sistemi di qualità*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 1, s. 35.

³¹ Art. 13 rozporządzenia (WE) nr 510/2006 stanowi: „1. Zarejestrowane nazwy są chronione przed:

a) wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych zarejestrowanej nazwy dla produktów nieobjętych rejestracją, o ile produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą nazwą lub jeśli stosowanie nazwy pozwala na czerpanie korzyści z renomy nazwy chronionej;

b) wszelkim nadużywaniem, imitacją lub przywołaniem ich, nawet jeśli wskazane jest prawdziwe pochodzenie produktu lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszy jej określenie takie, jak: ‘rodzaj’, ‘typ’, ‘metoda’, ‘na sposób’, ‘imitacja’ lub inne podobne określenie;

c) wszelkim innym nieprawdziwym lub wprowadzającym w błąd określeniem miejsca pochodzenia lub wytwarzania, właściwości lub podstawowych cech produktu, znajdującym się na opakowaniu zewnętrznym lub wewnętrznym, w materiale reklamowym lub w dokumentach odnoszących się do danego produktu, jak również stosowaniem opakowań mogących stworzyć fałszywe wrażenie co do jego pochodzenia;

d) wszelkimi innymi praktykami, które mogłyby wprowadzać konsumenta w błąd co do rzeczywistego pochodzenia produktu”.

³² W zakresie produktów noszących chronioną nazwę pochodzenia lub oznaczenie geograficzne, w myśl rozporządzenia (WE) nr 510/2006, w zakresie produktów spirytusowych w myśl rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 oraz w zakresie win wysokiej jakości w myśl rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 479/2008 z 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina. Więcej na temat zakresu zastosowania systemu kontroli zob. M. Minelli, *Bevande spiritose*, w: *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, op. cit.

niczno-sanitarnej) dotyczy produktów badanych materialnie, a zatem okazuje się nieadekwatny do przypadku ich fałszowania dokonywanego pod względem organizacyjnym i podmiotowym w jednym z państw członkowskich i realizowanego pod względem materialnym poza terytorium Wspólnoty.

4. Sprawa oliwy „Toskania”

Warto wskazać na pewien niedawny przypadek, który daje przykład typowo transgranicznego fałszowania produktów i łamania zasad uczciwej konkurencji, a więc zjawisk charakteryzujących globalny wymiar rynku produktów żywnościowych. Przypadek ten potwierdza konieczność opracowania nowego systemu ochrony, adekwatnego do takiego wymiaru.

Pewien turysta, który wybrał się na południe Afryki, nabył w tamtejszym supermarkecie butelkę oliwy z oliwek noszącej na etykiecie z przodu i z tyłu naniesiony dużymi literami napis „TOSCANA”. Tylko na tylnej stronie etykiety i dużo mniejszymi literami umieszczono napis „Product of Turkey” i sprecyzowano, że produkt był butelkowany dla spółki mającej siedzibę w Londynie. Po powrocie do Włoch turysta przekazał ten produkt Konsorcjum Ochrony Oliwy Toskańskiej (dysponującemu chronionym oznaczeniem geograficznym).

Szybkie poszukiwania w Internecie pozwoliły ustalić, że londyńska spółka działa na rynkach międzynarodowych jako sprzedawca różnych produktów – od płytek podłogowych poczynając, na oliwie z oliwek kończąc. Chodzi zatem o podmiot spoza łańcucha produkcyjnego żywności, który ogranicza się do nabywania i zbywania na rynkach międzynarodowych produktów o różnorodnej naturze, które nie przechodzą materialnie przez jego siedzibę.

Systemy kontroli, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 i do których odsyła także rozporządzenie (WE) nr 510/2006, ewidentnie nie są w stanie przeciwdziałać takim zjawiskom. Żaden podmiot kontroli urzędowej powołany na mocy art. 4 i 5 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 nie ma bowiem możliwości przebadania produktu, który – tak jak ten, o którym tu mowa – był wytworzony i butelkowany poza obszarem Unii Europejskiej (w Turcji) i sprzedawany poza Europą (na południu Afryki). Mimo to złamanie prawa wspólnotowego wydaje oczywiste, a to w myśl art. 13 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 510/2006, na podstawie którego wyraźnie zakazane jest „wszelkie nadużywanie, imitacja lub przywołanie

[zarejestrowanej nazwy], nawet jeśli wskazane jest prawdziwe pochodzenie produktu lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszy jej określenie takie, jak: „rodzaj”, „typ”, „metoda”, „na sposób”, „imitacja” lub inne podobne określenie”. W analizowanym przypadku za takie naruszenie odpowiedzialny jest podmiot europejski, tj. spółka handlowa mająca siedzibę w Londynie, która zleciła butelkowanie i sprzedaje oliwę.

Z wykazanej nieprzydatności w podobnych przypadkach instrumentów kontroli urzędowej przewidzianej w art. 10 rozporządzenia (WE) nr 510/2006 i faktu, że – według zasad wyrażonych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Parmesan* – Wielka Brytania, jako państwo członkowskie, nie miałaby żadnego obowiązku działania z urzędu dla ścigania analizowanego tu czynu niedozwolonego, zdaje się wynikać zasadniczy brak jakiegokolwiek efektywnej ochrony. Z ekonomicznego punktu widzenia trudno wymagać, by poszkodowane Konsorcjum na własny koszt podejmowało kroki sądowe wobec każdego pojedynczego przypadku łamania oznaczenia geograficznego, oznaczenia, które przecież zostało uznane przez europejski porządek prawny³³.

5. Możliwe instrumenty

Po wykazaniu niewystarczalności konkretnych środków obecnie obowiązującej regulacji wspólnotowej w zakresie fałszowania produktów żywnościowych wysokiej jakości, pozostaje zastanowić się czy – poza specyficzną dotąd przeanalizowaną regulacją prawa żywnościowego – istnieją inne jeszcze wspólnotowe bądź międzynarodowe instrumenty ochrony transgranicznej w wymiarze zarówno wewnątrzspółnotowym, jak i pozawspółnotowym.

Spośród źródeł prawa wspólnotowego należy przywołać dwa niedawne akty: jeden dotyczący praw konsumenta, drugi – nieuczciwej konkurencji, a więc obszarów regulacji, które w dużym zakresie chronią wartości i interesy w odniesieniu do produktów żywnościowych.

Jeśli chodzi o prawo konsumenckie, interesuje nas tutaj jeszcze mało znane i rzadko stosowane rozporządzenie wspólnotowe, przyjęte już w październiku 2004 r.³⁴, mające za przedmiot „współpracę między orga-

³³ Zob. art. 13 rozporządzenia (WE) nr 510/2006, cytowany w przypisie 31.

³⁴ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/2004 z 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowa-

nami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów”, którego przepisy mogły być stosowane dopiero od 29 grudnia 2006 r. Rozporządzenie to wprowadziło system sieci, na podstawie którego „właściwe organy w Państwach Członkowskich, wskazane jako odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów prawnych, które chronią interesy konsumentów, mają współpracować ze sobą oraz z Komisją w celu zapewnienia poszanowania tych przepisów oraz należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także w celu wzmocnienia ochrony interesów ekonomicznych konsumentów”³⁵.

Wspomniane rozporządzenie zawiera bardzo bogatą gamę przepisów dotyczących ochrony praw konsumentów – od przepisów dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd i umów zawieranych poza siedzibą przedsiębiorstwa, do przepisów regulujących handel elektroniczny, świadczenie usług turystycznych oraz inne wyraźnie wskazane³⁶. Stanowi ono, że każde państwo członkowskie powołuje właściwe organy i jednolity urząd łącznikowy, odpowiedzialne za stosowanie rozporządzenia. Organy te muszą być wyposażone w konieczne kompetencje w zakresie dochodzenia i egzekucji oraz wykonywać je zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi³⁷.

Krajowy jednolity urząd łącznikowy działa w dwóch kierunkach³⁸:

– gromadzi zgłoszenia konsumentów dotyczące nieprawidłowości transgranicznych i przekazuje je odpowiedniemu jednolitemu urzędowi zainteresowanego państwa członkowskiego;

– w razie potrzeby przyjmuje od jednolitych urzędów innych państw członkowskich zgłoszenia, które dotyczą jego terytorium, wskazuje kompetentny krajowy organ lub organy, przekazuje im zgłoszenia płynące z innych krajów i dba o to, by podjęte zostały „wszelkie niezbędne środki mające na celu doprowadzenie do niezwłocznego zaprzestania lub zakazu naruszenia wewnątrzspółnotowego [...] w sposób proporcjonalny, skuteczny i efektywny”³⁹.

nie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”). We Włoszech przepisy wykonawcze do rozporządzenia zawiera art. 144-bis Kodeksu konsumenckiego, dodany przez art. 19 ustawy z 6 lutego 2007 r.

³⁵ Art. 1 rozporządzenia (WE) 2006/2004.

³⁶ Szczegółowy wykaz zawiera załącznik do rozporządzenia (WE) 2006/2004.

³⁷ Art. 4 rozporządzenia (WE) 2006/2004.

³⁸ Art. 6 rozporządzenia (WE) 2006/2004.

³⁹ Art. 8 rozporządzenia (WE) 2006/2004.

We Włoszech organem właściwym jest Ministerstwo Rozwoju Ekonomicznego⁴⁰, które może współpracować z innymi podmiotami publicznymi. Specyficzne uprawnienia proceduralne, kontrolne i egzekucyjne zostały przyznane Urzędowi Gwarancji Konkurencji i Rynku (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*), którego działalność została określona w Kodeksie konsumenckim⁴¹.

Wyłania się z tego tani i łatwo dostępny dla konsumenta system kooperacji. Konsument może ograniczyć się do zgłoszenia naruszenia swoich praw odpowiedniemu organowi jego kraju i to także wtedy, gdy naruszenie to miało miejsce w innym państwie członkowskim, albo gdy było wynikiem działania i przedmiotem odpowiedzialności podmiotu mającego siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego. Konsument nie musi zatem pokonywać złożonych problemów związanych z indywidualizowaniem kompetentnego urzędu innego państwa członkowskiego, nie musi zmagać się z barierami językowymi i ponosić koniecznych kosztów usług prawnych, z czym – jak wynika z powołanego orzeczenia *Parmesan* Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Parmezan* – muszą zmierzyć się konsorcja ochronne albo producenci, którzy zamierzają walczyć z naruszeniami przyznanych im chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych.

W rozporządzeniu (WE) 2006/2004 prawodawca wspólnotowy, przyznając konsumentom pewne prawa (*rights*) w płaszczyźnie materialnej, dołączył do nich jednocześnie aktywny system środków (*remedies*), który nie nakłada się na środki krajowe, ale je w prosty sposób aktywuje sprawiając, że każde państwo członkowskie działa z urzędu jako podmiot aktywny i odpowiedzialny za skuteczną i konkretną realizację tych praw. Istnieje zatem operatywny model, który ma na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony na forum wewnątrzspółnotowym praw o pochodzeniu wspólnotowym, wykluczając odrębności i różne sposoby ich wykonywania.

Należy jednak wskazać, że regulacje zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 2006/2004 mają na celu wyłącznie dobro konsumenta i „nie stanowią uszczerbku dla przepisów prawa wspólnotowego dotyczącego rynku wewnętrznego, w szczególności przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów i usług”⁴². Przynajmniej więc na pierwszy rzut oka nie

⁴⁰ Zob. art. 144-bis Kodeksu konsumenckiego.

⁴¹ Zob. art. 27 Kodeksu konsumenckiego.

⁴² Art. 2 § 6 rozporządzenia (WE) nr 2006/2004.

wydaje się możliwe jego bezpośrednie stosowanie dla ochrony praw producentów i przedsiębiorstw.

Ta negatywna konkluzja może być jednak w pewnej mierze zrewidowana w świetle innego aktu wspólnotowego, o którym wspomniano wcześniej, tj. w świetle dyrektywy z 2005 r. o nieuczciwych praktykach handlowych⁴³.

Dyrektywa ta, po wyraźnym podkreśleniu we wstępie, że „rozwój uczciwych praktyk handlowych na obszarze bez granic wewnętrznych jest niezbędny dla wspierania rozwoju działalności transgranicznej”⁴⁴, uznaje za wprowadzające w błąd wszelkie praktyki, które są w stanie wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta, bądź sprawić, że podejmie on złą decyzję o naturze gospodarczej, poprzez stworzenie sytuacji prowadzącej do pomylenia danego produktu z produktami konkurenta w odniesieniu do szeregu elementów, wśród których wyraźnie wymienione są także „pochodzenie geograficzne lub handlowe”⁴⁵.

Dyrektywa z 2005 r. została dodana do listy załączonej do cytowanego wyżej rozporządzenia (WE) 2006/2004. Tak więc złamanie przepisów dyrektywy w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych zalicza się do zachowań, które mogą być obecnie ścigane i sankcjonowane także w wymiarze transgranicznym wewnątrz obrotu wspólnotowego, poprzez sieciową kooperację właściwych organów krajowych i jednolitych urzędów łącznikowych.

Wskazać należy, że czyny niedozwolone w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych ściganych na mocy dyrektywy 2005/29/WE działają nie tylko na szkodę konsumentów, ale również konkurujących ze sobą przedsiębiorstw – strona poszkodowana jest inna (konsument bądź przedsiębiorstwo), karalne zachowanie jest jednak zasadniczo takie samo. Niedozwolone nawiązywanie do produktów konkurencji bądź niedozwolone nadanie produktom oznaczeń (w tym także oznaczeń pochodzenia handlowego bądź geograficznego), działając na szkodę konsumenta, poprzez wpływ na jego decyzje, szkodzi przecież jednocześnie producentom poprzez odbieranie im klienteli.

Wydaje się zatem jak najbardziej możliwe objęcie szerokim zakresem wewnątrzspółnotowej ochrony transgranicznej, wprowadzonej w rozporządzeniu (WE), 2006/2004 także produkcji rolno-spożywczej, uzupełniając

⁴³ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym.

⁴⁴ Tak drugi punkt preambuły dyrektywy 2005/29/WE.

⁴⁵ Art. 6-7 dyrektywy 2005/29/WE.

tym samym na płaszczyźnie rynkowej i w wymiarze wielopoziomowym europejski system prawa żywnościowego. Rynek wewnętrzny wymaga ochrony zarówno jakości, jak i uczciwej konkurencji. Doskonałym przypadkiem transgranicznego fałszowania żywności, który mógłby być właśnie rozwiązany poprzez zastosowanie nowej regulacji wspólnotowej w zakresie kooperacji pomiędzy organami krajowymi różnych państw członkowskich, jest wcześniej opisany przypadek oliwy oznakowanej napisem „TOSCANA”. Sprawa rozegrać się mogła w drodze współpracy pomiędzy organami włoskimi (Włochy są miejscem zamieszkania konsumenta, który zgłosił czyn niedozwolony, a także miejscem siedziby producentów uprawnionych do używania oznaczenia geograficznego „Oliwa toskańska”) a organami brytyjskimi (w Wielkiej Brytanii ma siedzibę podmiot, który zlecił butelkowanie i komercjalizację oliwy, stając się tym samym odpowiedzialnym za jej podrobienie), nawet jeśli nie nastąpił przez unijne terytorium tranzyt produktu, wytworzonego i wprowadzonego do obrotu poza tym terytorium.

Tak przedstawiają się wewnątrzspółnotowe instrumenty ochrony transgranicznej. W wymiarze międzynarodowym natomiast, jeśli chodzi o ochronę produktów rolno-spożywczych, zazwyczaj powoływany źródła prawa są art. 22 i 23 Porozumienia TRIPs (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), a więc przepisy, które dotyczą odpowiednio „ochrony oznaczeń geograficznych” i „dodatkowej ochrony oznaczeń geograficznych dla win i wyrobów alkoholowych”. Dla pełnej realizacji wewnętrznego rynku i wyeliminowania barier, które stoją na przeszkodzie pełnej i uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami, obok tych przepisów powinna być jednak uwzględniana także norma zawarta w art. 3 § 1 porozumienia TRIPs, według którego: „każde Państwo członkowskie przyzna podmiotom innych Członków traktowanie nie mniej korzystne niż to, jakie przyznaje swoim obywatelom w odniesieniu do ochrony własności intelektualnej [...]”⁴⁶. W myśl art. 1 tego porozumienia, w zakres praw własności intelektualnej wchodzi także oznaczenia geograficzne.

W świetle zasad wyrażonych w art. 3 Traktatu TRIPs mogłyby być oceniane zasady wyrażone w przedstawionym wyżej orzeczeniu w sprawie *Parmesan* w zakresie instrumentów ochrony *ex officio*. Mowa tu o okoliczności nałożenia różnych ról i zakresu odpowiedzialności na państwo

⁴⁶ Oryginalny tekst w języku angielskim stanowi: „Article 3 – National Treatment – 1. Each Member shall accord to the nationals of other Members treatment no less favourable than that it accords to its own nationals with regard to the protection of intellectual property [...]”.

pochodzenia produktu o chronionej nazwie pochodzenia i na państwo, w którym nie miała miejsca produkcja, ale pojawił się zafalszowany produkt. Państwo członkowskie bowiem, które z urzędu uruchamia publicznoprawną ochronę w odniesieniu tylko do produktów pochodzących z własnego terytorium, a dla produktów pochodzących z innych państw członkowskich rezerwuje wyłącznie ochronę prywatnoprawną, wydaje się przecież prowadzić do przyznawania producentom (a więc także obywatelom) innych państw członkowskich mniej korzystnego traktowania niż w stosunku do własnych obywateli.

Należy uwzględnić, że – jak wiadomo – Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie stwierdzał, że traktaty międzynarodowe nie mogą być bezpośrednio stosowane dla oceny przepisów wspólnotowych⁴⁷, wskazać jednakże trzeba, że formuła zawarta w art. 3 porozumienia TRIPs może być z powodzeniem utożsamiona z generalnym zakazem stosowania środków o ekwiwalentnym skutku do restrykcji w wolnym obrocie towarów, o którym mowa w art. 28-30 Traktatu WE.

6. Zakończenie

Konkludując, należy stwierdzić, że przeanalizowane w tej bardziej ogólnej perspektywie decyzje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie instrumentów konkretnej ochrony transgranicznej mogłyby doprowadzić do rozstrzygnięć zgoła odmiennych od tych przyjętych w sprawie *Parmesan*.

Już w przeszłości Europejski Trybunał Sprawiedliwości, w dwóch orzeczeniach z 1992 r. i 2000 r. dotyczących butelkowania hiszpańskiego wina *Rijoca* na obszarze jego pochodzenia⁴⁸, zmienił swoją wcześniejszą linię orzeczniczą, uznając – w drugim przypadku – legitymację odpowiednich przepisów w logice, która uprzywilejowała instrumenty efektywnej ochrony (w tamtej sprawie uprzywilejowując kontrolę *in loco* prowadzoną przez wspólnotę producentów).

⁴⁷ Na ten temat zob. uwagi A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002.

⁴⁸ Por. w przeciwnej perspektywie orzeczenie ETS z 9 czerwca 1992 r. w sprawie C-47/90, *Ets. Delhaize frères v. Promalvin SA*; a także orzeczenie z 16 maja 2000 r. w sprawie C-388/95, *Królestwo Belgii v. Królestwo Hiszpanii (tzw. orzeczenie Rijoca 2)*. W tej kwestii zob. więcej F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000, rozdział VI.

Nie pozostaje zatem nic innego, jak tylko czekać i przekonać się, czy w przyszłości także temat *remedies* w zakresie europejskiego prawa żywnościowego, które aspiruje do przekształcenia się w bardziej ogólny system, znajdzie odpowiedni posłuch Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

AGRI-FOOD PRODUCTS AND TRANS-BORDER PROTECTION

Summary

The paper examines the rules that at the present time regulate the protection of agri-food products against trans-border counterfeiters. The occasion for the discussion of the topic is a recent judicial decision of the European Court of Justice (the “Parmesan” case), which excluded any duty of a Member State to prosecute *ex officio* people liable in its national territory for the violation of a PDO-PGI which has origin in another MS.

The author underlines the contradiction of such a position with the basic foundations of the European internal market, and discusses some possible solutions to this contradiction which may be found at the European level in the principles stipulated in Regulation No. 2006/2004, and at the international level in art. 3 of the TRIPs Treaty.

PRODOTTI ALIMENTARI E TUTELA TRANSFRONTALIERA

Sommario

L’articolo esamina le regole che attualmente disciplinano la protezione dei prodotti agro-alimentari dalle contraffazioni transfrontaliere. L’occasione per la discussione in esame è stata data da una recente decisione della Corte di Giustizia (caso „Parmesan”) che ha escluso ogni obbligo degli Stati Membri a proseguire *ex officio* sul proprio territorio le persone responsabili delle violazioni delle DOP e IGP originarie degli altri Stati Membri.

L’Autore sottolinea la contraddizione della suddetta posizione con le fondamentali basi del mercato interno europeo e analizza alcune possibili soluzioni di una tale contraddizione che possono essere ritrovate, a livello europeo, nei principi affermati nel Regolamento n. 2006/2004 ed, a livello internazionale, nell’art. 3 Trattato TRIPs.

PAWEŁ BLAJER

Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne)

1. Uwagi ogólne

Oddziaływanie na stosunki demograficzne w rolnictwie posiada długą tradycję w ramach ustawodawstwa rolnego Wspólnot Europejskich. Przeprowadzenie zmian generacyjnych w gospodarstwach rolnych stanowiło już jeden z podstawowych celów II Planu Mansholta, wyznaczającego początki polityki strukturalnej w obrębie Wspólnej Polityki Rolnej. Plan zakładał likwidację niewielkich, nierentownych gospodarstw prowadzonych przez starszych rolników. Uwolnione w ten sposób grunty miały być przejmowane przez przedstawicieli nowej generacji, tzw. młodych rolników, którzy byliby w stanie sprostać wymogom szybko modernizującego się rolnictwa¹. Założenia Planu zostały urzeczywistnione przez najwcześniejsze akty prawne realizujące założenia polityki strukturalnej Wspólnot, tzn. dyrektywy Rady: nr 159/72 (tzw. modernizacyjną) oraz nr 160/72 (tzw. odstąpieniową)². Obie dyrektywy zawierały rozwiązania zmierzające do przyspieszenia zmian generacyjnych w rolnictwie. Za A. Lichorowiczem rozwiązania te można podzielić na dwie podstawowe grupy:

– środki przyspieszające i ułatwiające proces odchodzenia z rolnictwa, likwidacji warsztatów pracy należących do starszych rolników, zbliżających się do wieku emerytalnego,

¹ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 129.

² Obie publikowane w Dz. Urz. WE, L 96, z 23 kwietnia 1972 r.

– środki ułatwiające gospodarczy start w rolnictwie przedstawicielom młodej generacji rolników³.

Wymienione wyżej grupy środków, które w późniejszych aktach prawnych przybrały formę tzw. wcześniejszych emerytur⁴ oraz pomocy dla młodych rolników⁵, stały się fundamentalnymi instrumentami wspólnotowej polityki strukturalnej. Uwaga ta dotyczy w szczególności instytucji „wcześniejszych emerytur”, która na przestrzeni lat podlegała istotnym modyfikacjom i korektom, mimo że jej podstawowe cele i założenia od 1972 r. pozostają niezmiennie.

Przekształcenie polityki strukturalnej w politykę rozwoju obszarów wiejskich, zainicjowane w programie „Agenda 2000” z 1999 r. nie podważyło znaczenia obu instrumentów służących urzeczywistnieniu tzw. europejskiego modelu rolnictwa. Przeciwnie, w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie⁶ do podstawowych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich zaliczono poprawę wydajności gospodarstw rolnych poprzez zachęcanie do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w sektorze rolnym oraz przyznawanie specyficznych korzyści młodym rolnikom, ułatwiających zorganizowanie przez nich gospodarstw oraz dostosowanie strukturalne tych gospodarstw po ich początkowym założeniu (pkt 20 i 23 preambuły).

Wcześniejsze emerytury oraz pomoc dla młodych rolników zaliczone zostały również do rozbudowanego instrumentarium wspierania obszarów wiejskich, którym posługuje się aktualnie obowiązujące rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW⁷. Oba wymienione środki zmierzają do poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, a w ramach tego celu służą wzmocnieniu i dostosowaniu potencjału ludzkiego. W preambule do wspomnianego rozporządzenia podkreśla się, że przyznanie młodym rolnikom szczególnych przywilejów powinno ułatwić im

³ Ibidem, s. 130.

⁴ Por. w szczególności rozporządzenie Rady nr 2079/1992 z 30 czerwca 1992 r. o środkach pomocy dla rolników przechodzących na wcześniejszą emeryturę (Dz. Urz. WE 1992, L 215, z 30 sierpnia 1992 r.).

⁵ Por. w szczególności: rozporządzenie Rady nr 797/85 z 12 marca 1985 r. w przedmiocie polepszenia wydajności struktur agrarnych (Dz. Urz. WE 1985, L 93, z 30 marca 1985 r.) oraz rozporządzenie Rady nr 2328/1991 z 15 lipca 1991 r. w przedmiocie poprawy wydajności struktur rolnych (Dz. Urz. WE 1991, L 218, z 6 sierpnia 1991 r.).

⁶ Dz. Urz. WE 1999, L 160, z 26 czerwca 1999 r.

⁷ Dz. Urz. WE 2005, L 277, z 21 października 2005 r. z późn. zm.

zarówno rozpoczęcie działalności, jak i strukturalne dostosowanie ich gospodarstw po podjęciu działalności. Z kolei celem wcześniejszych emerytur w rolnictwie powinna być znacząca zmiana strukturalna przekazywanych gospodarstw – poprzez wsparcie młodych rolników w podjęciu działalności zgodnie z wymogami tej regulacji lub poprzez przekazanie gospodarstwa w celu zwiększenia jego wielkości (pkt 14, 16 i 17 preambuły).

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. dwa ostatnie z wymienionych wyżej aktów prawa wspólnotowego znalazły bezpośrednie zastosowanie na jej obszarze. Konieczne stało się jednak skonkretyzowanie ogólnych unormowań europejskich w wewnętrznych aktach normatywnych. W konsekwencji zarówno wcześniejsze emerytury, jak i pomoc dla młodych rolników znalazły swój wyraz w regulacjach prawa polskiego. Charakterystyczną cechą tych regulacji jest jednak okoliczność, że podlegały one daleko idącej ewolucji w czasie. Inaczej do omawianej problematyki polski ustawodawca podchodził w okresie przedakcesyjnym, kiedy to – wywiązując się z zobowiązań podjętych w trakcie negocjacji stowarzyszeniowych – wprowadzał do prawa polskiego instrumenty rent strukturalnych, a inaczej w czasie realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, w ramach którego renty strukturalne miały szczególnie istotne znaczenie. Względy prawne (konieczność wyeliminowania mankamentów poprzednich regulacji) oraz faktyczne (m.in. niedobór środków finansowych) zadecydowały o istotnych zmianach w podejściu do obu instrumentów na płaszczyźnie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, obejmującego tym razem zarówno renty strukturalne, jak i środki pomocy dla młodych rolników. Należy ponadto podkreślić, że rozwiązania prawne służące wdrożeniu tych instrumentów w ramach aktualnego Programu również podlegają ciągłym modyfikacjom.

Celem niniejszego opracowania jest zatem dokonanie oceny polskich regulacji prawnych wdrażających wspólnotowe mechanizmy wcześniejszych emerytur i pomocy dla młodych rolników. Punktem odniesienia dla tej oceny będzie przede wszystkim kwestia realizacji przez krajowe akty prawne zasadniczego celu obu wspólnotowych mechanizmów, tj. zmiany generacji w gospodarstwach rolnych. Sama zaś ocena dokonana zostanie na podstawie dwojakiego rodzaju badań. Z jednej strony niezbędne wydaje się przeprowadzenie pogłębionej analizy zastosowanych rozwiązań prawnych, przede wszystkim z punktu widzenia rezultatów, do których osiągnięcia miały one w założeniu zmierzać. Z drugiej zaś konieczne jest odwołanie się do danych statystycznych, ze względu na potrzebę usta-

lenia, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania prawne zmieniły sytuację demograficzną w polskich gospodarstwach rolnych.

Badania te powinny również uwzględniać perspektywę historyczną, a więc okoliczność dziesięcioletniego już niemal wdrażania obu instrumentów na terytorium Polski. Z tego względu odrębnego omówienia wymagają regulacje obowiązujące w okresie przedakcesyjnym oraz w czasie realizacji PROW na lata 2004-2006. Szczególną uwagę należy przy tym poświęcić rozwiązaniom przyjętym w aktualnym PROW na lata 2007-2013 oraz w aktach prawnych wydanych w celu jego realizacji.

2. Renty strukturalne w prawie polskim jako narzędzie zmian generacyjnych w rolnictwie w okresie przedakcesyjnym

Renty strukturalne po raz pierwszy zostały uregulowane w Polsce w ustawie z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie⁸. Ustawa ta była wyrazem dostosowania polskiego prawa do standardów europejskich w procesie stowarzyszenia Polski z Unią Europejską. Stanowiła ona również urzeczywistnienie niektórych postulatów przedstawicieli doktryny agrarystycznej, sugerujących wdrożenie systemu wcześniejszych emerytur dla rolników rezygnujących z prowadzenia gospodarstw, w przypadku przeznaczenia gruntów na powiększenie istniejących rolniczych jednostek wytwórczych⁹. W ten sposób miała również zostać wypełniona luka, jaka powstała po rezygnacji polskiego ustawodawcy z posługiwania się szczególnymi formami prawnymi prowadzącymi do zmiany generacji w rolnictwie, w tym przede wszystkim z umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy¹⁰.

⁸ Dz. U. Nr 52, poz. 539 z późn. zm.

⁹ Por. R. Budzinowski, *Problemy ludzi starszych na wsi w aspekcie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, z. 1, s. 211.

¹⁰ Umowa ta, wprowadzona do systemu prawa mocą ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140), formalnie stanowiła element systemu ubezpieczeń społecznych rolników, w tym sensie, że tylko przekazanie gospodarstwa następcy umożliwiało rolnikowi uzyskanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zważywszy jednak na przesłanki, które musiał spełniać następca, dotyczące: wieku, przynależności do określonego kręgu rodzinnego rolnika, stanu zdrowia, posiadania kwalifikacji zawodowych, wprowadzona forma prawna z jednej strony prowadziła do zmiany pokoleniowej, z drugiej natomiast powodowała, że zmiana ta miała rodzinny charakter. Zob. A. Lichorowicz, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy*, „Krakowskie Studia

Naturalnym punktem odniesienia regulacji zmierzających do usprawnienia zmian generacyjnych w polskich gospodarstwach rolnych była wspólnotowa instytucja „wcześniejszych emerytur”. W związku z powyższym przepisy ustawy nawiązywały do rozwiązań europejskich dotyczących tego instrumentu, zawartych w wyżej powołanym rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/99 z 17 maja 1999 r.. Niemniej zawierały one także regulacje, które w istotnym stopniu modyfikowały wspólnotowy pierwowzór. Również podstawowe cele ustawy nie do końca odpowiadały koncepcjom przyjętym w prawie europejskim.

O rentę strukturalną na podstawie ustawy – po osiągnięciu odpowiedniego wieku¹¹ – mógł się starać „rolnik”, tzn. osoba fizyczna prowadząca na własny rachunek działalność rolniczą, jako właściciel gospodarstwa rolnego położonego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej. Do regulacji wspólnotowej nawiązywała przesłanka przekazania gospodarstwa rolnego, jako warunek uzyskania renty. W ustawie o rentach strukturalnych znalazł się jednak istotny wymóg, by przekazywane gospodarstwo posiadało łączną powierzchnię co najmniej 3 ha. Samo „przekazanie” gospodarstwa, zgodnie z ustawową definicją, polegało w pierwszym rzędzie na odpłatnym lub nieodpłatnym przeniesieniu własności gruntów wchodzących w skład gospodarstwa, w drodze umowy, na rzecz osoby fizycznej lub prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Mogło ono mieć na celu powiększenie jednego lub kilku już istniejących gospodarstw. Oznaczało to, że jeżeli nabywca był osobą fizyczną, to powinien być również rolnikiem oraz posiadać stosunkowo wysokie kwalifikacje rolnicze.

System rolniczych rent strukturalnych wdrożony w 2001 r. od początku obarczony był jednak wadami, które przyczyniły się do jego znikomego praktycznego znaczenia. Podstawowym mankamentem był wymóg, by powierzchnia gospodarstw powiększanych w wyniku przekazania przez

Prawnicze” 1980, z. XIII, s. 7 i n.; M. Niedośpiał, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 1, s. 276 i n. W ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U 2008, Nr 50, poz. 291 z późn. zm.), w związku ze zmianą modelu systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, umowę przekazania gospodarstwa rolnego następcy zastąpiono tzw. umową z następcą, która w praktyce nie zyskała akceptacji i nie występuje w obrocie. Zob. E. Drozd, *Podstawowe zagadnienia konstrukcyjne umowy z następcą*, „Rejent” 1991 nr 3; K. Stefańska, *Umowa z następcą o przeniesienie własności gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 4; R. Budzinowski, *Umowa z następcą*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 631 i n.

¹¹ „Rolnik” powinien ukończyć 55 lat, lecz nie osiągnąć 60 roku życia (w przypadku kobiet), albo ukończyć 60 lat, lecz nie osiągnąć 65 roku życia (w przypadku mężczyzn).

rolnika jego gospodarstwa rolnego nie była mniejsza niż 15 ha. Warunek ten nie był łatwy do zrealizowania w kraju, w którym przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego w 2002 r. wynosiła 9,6 ha, z czego 8,4 ha stanowiły użytki rolne¹².

Do ubiegania się o rentę strukturalną na podstawie ustawy z 2001 r. nie zachęcała wysokość tego świadczenia (półtorakrotność najniższej emerytury, która w 2001 r. wynosiła ok. 530 zł) oraz czas jej wypłacania (do osiągnięcia wieku emerytalnego albo do czasu nabycia prawa do renty lub emerytury z ubezpieczenia społecznego, nie dłużej jednak niż 5 lat). Skomplikowana była także procedura przyznawania renty w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Charakteryzowała się ona wieloetapowością i znacznym rozciągnięciem w czasie, co dodatkowo powodowało skrócenie nominalnego czasu pobierania świadczeń. Z powyższych względów instytucja rent strukturalnych nie spotkała się z uznaniem potencjalnych beneficjentów tych świadczeń. W 2002 r. rolnicy złożyli tylko 1200 wniosków o przyznanie renty strukturalnej, zaś w 2003 r. jeszcze mniej – zaledwie 600¹³. W literaturze podkreślano, że taki stan rzeczy jest konsekwencją faktu, iż przesłanki uzyskania prawa do tego świadczenia były zbyt rozbudowane i rygorystyczne¹⁴, a nawet dyskryminujące dla rolników¹⁵.

Instytucji rent strukturalnych, w postaci określonej ustawą z 2001 r., nie można było zatem traktować jako skutecznego narzędzia zmian generacyjnych w rolnictwie. Nie takie też były jej podstawowe cele. Nazwa „renty strukturalne” podkreślała – co prawda – funkcje strukturalne nowej instytucji, niemniej ujmowane wąsko, jako transformacja obszarowa gospodarstw rolnych w drodze koncentracji gruntów w ramach tych jednostek produkcyjnych i jednocześnie likwidacji gospodarstw małych, z regułą nierentownych. Zdecydowanie mniejsze znaczenie miał natomiast drugi aspekt funkcji strukturalnej, tzn. transformacja generacyjna w gospodarstwach rolnych, rozumiana jako wymiana pokoleń rolników prowadzących gospodarstwa rolne na osoby młodsze i legitymujące się wyższymi kwalifikacjami zawodowymi¹⁶. Przepisy ustawy o rentach strukturalnych

¹² Źródło: *Powszechny spis rolny 2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003.

¹³ M. Ociepa, *Polski system rent strukturalnych. Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie*, „Materiały i Studia” 2002, nr 3.

¹⁴ Por. R. Budzinowski, *Przekazanie gospodarstwa rolnego w świetle ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie*, „Prawo i Administracja” 2002, t. I, red. R. Budzinowski, s. 157 i n.

¹⁵ A. Lichorowicz, *Uwagi do projektu ustawy o rentach strukturalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 4, s. 7.

¹⁶ Por. S. J. Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 17.

nie wprowadzały np. obowiązku, by nabywcy gruntów przekazywanego gospodarstwa rolnego byli osobami młodszymi od przekazującego rolnika; wystarczyło, że nie mieli ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników. Wobec niewielkiej wysokości rent strukturalnych znikome znaczenie miała również funkcja socjalna tego świadczenia, polegająca na zapewnieniu rolnikom w starszym wieku odpowiedniego zaopatrzenia. Wady konstrukcyjne systemu rent strukturalnych z 2001 r. postawiły jednak pod znakiem zapytania realizację jakichkolwiek funkcji tej nowej instytucji¹⁷.

3. Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w świetle PROW na lata 2004-2006

W 2004 r. Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, a jej terytorium zostało objęte wspólnotowym ustawodawstwem rolnym, w tym między innymi powołanym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999. Zgodnie z jego założeniami, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował polski Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Jednym z podstawowych instrumentów Planu, służącym realizacji celu określonego jako poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej, były renty strukturalne, regulowane rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r.¹⁸ Mimo zachowania nazwy nawiązującej do poprzedniej regulacji, nowa konstrukcja systemu rent strukturalnych w znacznym stopniu odbiegała od modelu wdrożonego w 2001 r.

W pierwszej kolejności odmiennie określono krąg osób uprawnionych do pobierania świadczeń, mnożąc, ale i liberalizując przesłanki podmiotowe uzyskania renty przez rolnika. Został natomiast utrzymany warunek przekazania gospodarstwa rolnego, przez co rozumiano przekazanie wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład tej jednostki produk-

¹⁷ Więcej na temat rent strukturalnych wg ustawy z 2001 r. zob. A. Oleszko, w: B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, Kraków, 2003, s. 132-134; J. Szymańska, *Renta strukturalna jako instrument oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. III, 2002, s. 230 i n.

¹⁸ Rozporządzenie 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 (Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 119). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji rolnej (Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2273.).

cyjnej, przy czym minimalną powierzchnię przekazywanego gospodarstwa obniżono z 3 do 1 ha. Poszerzono również zakres sposobów przekazania. Poza występującym już w ustawie z 2001 r. przekazaniem, polegającym na przeniesieniu własności użytków rolnych na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw już istniejących, przewidziane zostało również przekazanie poprzez przeniesienie własności gospodarstwa rolnego w całości na rzecz następcy.

Podobnie jak w ustawie z 2001 r., przekazanie nadal mogło nastąpić na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej zdolności prawnej. W kategorii osób fizycznych dokonano jednak istotnego rozróżnienia na „następcę”, czyli osobę rozpoczynającą działalność rolniczą po raz pierwszy z dniem przejęcia gospodarstwa od ubiegającego się o rentę strukturalną, która nie ukończyła 40 roku życia w dniu złożenia wniosku o rentę, oraz „rolnika”, czyli osobę już prowadzącą gospodarstwo rolne, ale młodszą od ubiegającego się o rentę. Obie kategorie osób fizycznych musiały posiadać stosunkowo rygorystycznie określone kwalifikacje zawodowe, nie mogły mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników oraz powinny zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej na przejętych użytkach rolnych przez okres co najmniej 5 lat. W rozporządzeniu z 2004 r. nie stawiano natomiast żadnych wymogów co do obszaru gospodarstw powiększonych w wyniku przekazania, zrywając tym samym z dokuczliwą normą 15 ha, która skutecznie blokowała obrót gospodarstwami rolnymi w ramach systemu rent strukturalnych wdrożonego w 2001 r.

W porównaniu do poprzedniej regulacji istotnie wzrosła wysokość renty. Wynosiła ona co do zasady 210% najniższej emerytury, jednak przy uwzględnieniu wszystkich ewentualnych „zwiększeń” mogła wzrosnąć aż do 440% (najniższa emerytura wynosiła w 2004 r. ok. 562 zł). Wydłużono również znacząco okres wypłaty tego świadczenia. Obejmował on maksymalnie 10 lat, przy czym dla samej wypłaty renty bez znaczenia pozostawał fakt, czy w tym okresie rolnik uzyskał prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników. Zostało również uproszczone i skrócone postępowanie w sprawie przyznania renty strukturalnej, które od 2004 r. toczy się przed kierownikiem biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wymienione wyżej okoliczności i znaczna liberalizacja przesłanek uzyskania rent strukturalnych wpłynęły na zdecydowany wzrost zainteresowania tą formą świadczeń wśród potencjalnych beneficjentów. W sumie w latach 2004-2006 przyznano renty strukturalne ok. 53 400 rolnikom,

którzy przekazali łącznie ponad 480 000 hektarów użytków rolnych¹⁹. Beneficjentom wypłacono 2 083 295 342,35 zł, koszty zaś wypłaty tych rent, obciążające nowy budżet PROW na lata 2007-2013, wyrażają się kwotą ok. 1480 mln euro.

Na popularność nowego systemu rent strukturalnych wpłynęło również jego ściśle powiązanie (tzw. koniunkcja²⁰) z funkcjonującym w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” działaniem „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. W przeciwieństwie do rent strukturalnych, instrument ten nie miał swojego instytucjonalnego poprzednika w okresie przedakcesyjnym; pojawił się dopiero w 2004 r. Jego podstawowym celem było zapewnienie środków finansowych ułatwiających młodym rolnikom rozpoczęcie działalności rolniczej oraz modernizację gospodarstw rolnych. Pomoc, w formie jednorazowej premii wynoszącej 50 000 złotych, przyznawana była rolnikom pełnoletnim, którzy nie ukończyli 40 roku życia, w ostatnich 12 miesiącach podjęli po raz pierwszy prowadzenie gospodarstwa rolnego, stając się jego właścicielami, posiadali odpowiednie kwalifikacje zawodowe oparte na wykształceniu lub doświadczeniu nabytym w trakcie pracy w rolnictwie, byli ubezpieczeni w KRUS oraz zobowiązali się do prowadzenia gospodarstwa przez co najmniej 5 lat od wypłacenia pomocy. W ramach SPO na realizację tego działania przeznaczono kwotę 173,33 mln euro, którą prawie w całości rozdystrybuowano pomiędzy około 14 000 beneficjentów.

Koniunkcja systemu rent strukturalnych z działaniem „ułatwianie startu młodym rolnikom” polegała na utożsamieniu definicji „młodego rolnika” z definicją „następcy” z rozporządzenia z 2004 r. Analogiczne były również kryteria dotyczące kwalifikacji zawodowych obu tych kategorii osób. W konsekwencji następcą, przejmującym gospodarstwo od rolnika przekazującego gospodarstwo rolne w zamian za rentę strukturalną, mógł ubiegać się także o premię dla młodego rolnika, przy zachowaniu pozostałych warunków określonych dla działania „ułatwianie startu młodym rolnikom”.

Podstawowym celem działania „ułatwianie startu młodym rolnikom” w omawianym okresie, zgodnie z deklaracją zawartą w Sektorowym Programie Operacyjnym, stało się „przyspieszenie procesu wymiany pokoleń

¹⁹ Źródło: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, dostępny na: <http://www.arimr.gov.pl>.

²⁰ Por. S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 195.

w rolnictwie”. Wymieniony instrument pozostawał zatem komplementarny w stosunku do systemu rent strukturalnych, zakładającego „obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą poprzez przyspieszenie procesu wymiany pokoleń”, jak to *expressis verbis* zakładał Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich. Niemniej w ramach PROW cel ten znalazł się dopiero na trzecim miejscu wśród zadań instytucji rent strukturalnych. Priorytet przyznano poprawie struktury gospodarstw rolnych lub ich produktywności oraz zapewnieniu dochodu rolnikom, którzy zrezygnują z prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym. Tym samym w PROW na pierwszym miejscu postawiono formalnie kwestię poprawy struktury gospodarstw rolnych poprzez transformację obszarową tych jednostek produkcyjnych. W tym względzie założenia nowej regulacji nie odbiegały od zasadniczych celów rent strukturalnych określonych ustawą z 2001 r. W latach realizacji Planu utrzymała się zresztą tendencja nieznacznego powiększania się przeciętnej powierzchni gospodarstw rolnych w Polsce²¹.

W rzeczywistości jednak nowa regulacja rent strukturalnych na plan pierwszy wysuwała funkcje socjalne tej instytucji. Renta, z uwagi na jej wysokość, w dużym stopniu zabezpieczała potrzeby bytowe rolnika i jego rodziny. Z kolei łatwość jej uzyskania powodowała, że stała się atrakcyjnym źródłem utrzymania dla wielu rodzin rolniczych. Zbytne wyeksponowanie funkcji socjalnej tego instrumentu doprowadziło jednak do negatywnego skutku w postaci pozornego przekazywania gospodarstw rolnych następcom w zamian za rentę strukturalną. Częstą praktyką stało się przekazywanie gospodarstw rolnych położonych w okolicach miast na rzecz nierolników, tzn. dzieci rolnika pracujących poza rolnictwem. W konsekwencji po przekazaniu gospodarstwa rolnik uzyskiwał prawo do renty, niemniej nadal prowadził działalność rolniczą na przekazanych gruntach. Nie było bowiem przepisu, który by mu tego zabraniał.

Z kolei następca korzystał dodatkowo z jednorazowej premii w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, przy czym – ze względu na brak określonego przeznaczenia tego wsparcia – wykorzystywał go na dowolne, niejednokrotnie czysto konsumpcyjne cele²². Dochodziło zatem do sytuacji, w których młode osoby przejmowały gospodarstwa od starszych rolników jedynie „formalnie”, w celu uzyskania korzyści finan-

²¹ Powierzchnia ta w 2005 r. wynosiła 9,93 ha (w tym użytków rolnych – 8,69 ha), w odniesieniu do gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych.

²² Praktykę tę opisuje B. Jankowski, *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 – ocena efektywności realizacji polityki strukturalnej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, 2009, s. 204 i n.

sowych, nie zamierzając nawet prowadzić w nich samodzielnej działalności rolniczej. W efekcie pojawił się problem znaczącego rozejścia się stanu własności ze stanem posiadania gospodarstw rolnych, bowiem przekazujący gospodarstwa rolne w zamian za rentę niejednokrotnie nadal pozostawali faktycznymi kierownikami tych jednostek produkcyjnych.

Z drugiej jednak strony wysokość rent strukturalnych, która miała przede wszystkim zagwarantować zabezpieczenie egzystencji rolnika, przyczyniła się do realizacji celu demograficznego tego instrumentu. W 45% przypadków przekazanie gospodarstwa następowało bowiem na rzecz następcy. Niemniej z podanych wyżej względów zmiana pokoleniowa nie zawsze przekładała się na prorozwojowy kierunek prowadzenia gospodarstwa. W wielu przypadkach zmiana właściciela jednostki produkcyjnej nie pociągała za sobą żadnych ulepszeń w jej faktycznym funkcjonowaniu, nie poprawiała się sytuacja inwestycyjna ani modernizacyjna gospodarstwa.

Negatywne doświadczenia związane z realizacją PROW na lata 2004-2006 doprowadziły do zakwestionowania w literaturze potrzeby stymulowania zmian demograficznych w obrębie polskich gospodarstw rolnych²³. Zwrócono uwagę, że ze względu na strukturę wiekową posiadaczy gospodarstw rolnych w Polsce, zmiany pokoleniowe w tych jednostkach produkcyjnych nie powinny stanowić celu priorytetowego. Przeciętny polski rolnik jest bowiem wciąż relatywnie młody. W 2004 r. w Polsce ponad 21% kierowników gospodarstw rolnych było w wieku do 39 lat, podczas gdy dla Unii Europejskiej wartość ta wynosiła średnio zaledwie 8%²⁴.

Warto wszakże odnotować, że w 2006 r. w ogólnej liczbie ponad 780 tys. gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha użytków rolnych, ponad 260 tys. gospodarstw (tj. 33%) kierowanych było przez rolników będących w wieku od 50 do 59 lat, z czego osoby w wieku powyżej 55 roku życia stanowiły aż 20,1%. Te przesłanki zadecydowały, że przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne oraz stymulowanie transferu tych gospodarstw na rzecz młodych i wykształconych następców znalazło się również wśród podstawowych celów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

²³ K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka, B. Wieliczko, *Ocena efektywności instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w kontekście wyzwań wynikających z negocjacji w ramach WTO oraz przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej (Health Check)*, w: *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście potrzeb i interesów polskiego rolnictwa*, Warszawa 2008, s. 148.

²⁴ Źródło: Plan Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2004-2006, dostępny na: <http://www.cie.gov.pl>.

4. Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w świetle PROW na lata 2007-2013

W przeciwieństwie do PROW na lata 2004-2006, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 objął swoim zakresem zarówno działanie „Renty strukturalne”, jak i „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. W konsekwencji oba podstawowe instrumenty służące oddziaływaniu na zmiany pokoleniowe w rolnictwie znalazły się w obrębie jednego dokumentu planistycznego, co dodatkowo podkreśliło ich ścisły związek, wynikający z faktu, że realizują one zbliżone cele.

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne”²⁵ podjęto próbę eliminacji niektórych usterek poprzedniej regulacji. Dokonane korekty nie przyniosły – co prawda – modyfikacji podstawowych założeń konstrukcyjnych samej instytucji rent strukturalnych, jednak wyraźnie zmierzają w kierunku zaostżenia kryteriów dostępu do tej formy świadczeń. Swój zwieńczeniem opisaną tendencją jest ostatnia zmiana tego rozporządzenia z 16 lipca 2010 r.²⁶

Charakterystycznym wyrazem nowego podejścia do rent strukturalnych stało się istotne podwyższenie normy obszarowej odnoszącej się do przekazywanego gospodarstwa. Początkowo została ona ustalona na poziomie 3 ha (1 ha w województwach o najgorszej strukturze obszarowej gospodarstw rolnych). Po zmianach w 2010 r. norma ta wynosi już 6 ha (3 ha w województwach o najgorszej strukturze obszarowej gospodarstw rolnych). Powrócono również do znanej z ustawy z 2001 r. minimalnej normy obszarowej odnoszącej się do powiększanego gospodarstwa. Aktualna regulacja zakłada, że powierzchnia użytków rolnych, zarówno wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przekazywanego następcy, jak i wchodzących w skład gospodarstwa prowadzonego przez rolnika po jego powiększeniu, nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie w kraju. W sposób znaczący została ograniczona wysokość samej renty, której podstawowa wysokość w wyniku zmian z 2010 r. wynosi zaledwie 1013 zł, a przy uwzględnieniu wszystkich zwiększeń – 1791 zł. W 2010 r. wprowadzono również punktowy system oceniania wniosków, umożliwiającą ich weryfikację na podstawie

²⁵ Dz. U. 2007, Nr 109 poz. 750 ze zm.

²⁶ Dz. U. 2010, Nr 131, poz. 886.

określonych kryteriów, a tym samym ustalenie kolejności przysługiwania renty strukturalnej. Znacząco skrócony został również okres wypłaty tego świadczenia, poprzez wprowadzenie zasady, że wypłaca się je nie dłużej niż do osiągnięcia przez pobierającego rentę 65 lat.

Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania, najistotniejszą ze zmian, jakim uległ system rent strukturalnych w 2010 r., akcentującą rolę demograficzną tej instytucji, jest jej ściślejsze powiązanie ze wsparciem udzielanym młodym rolnikom. Modyfikacji uległa bowiem definicja następcy zawarta w rozporządzeniu poświęconym rentom strukturalnym. Obecnie następcą musi być jednocześnie beneficjentem wsparcia w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, przyznawanego na podstawie rozporządzenia z 17 października 2007 r.²⁷. Oznacza to, że starający się o rentę rolnik tylko wtedy będzie mógł przekazać swoje gospodarstwo rolne następcy, jeśli ten ostatni przeszedł już odpowiednią weryfikację pozwalającą na zakwalifikowanie go do wsparcia na rzecz młodych rolników i uzyskał stosowną decyzję o przyznaniu pomocy, wynoszącej aktualnie 75 tysięcy zł.

Opisanej zmianie towarzyszy również korekta kryteriów służących prawnej indywidualizacji młodych rolników. Aby wyeliminować możliwość przeznaczania wsparcia na cele konsumpcyjne, nałożono na nich ponadto obowiązek samodzielnego prowadzenia gospodarstwa, na które przyznano pomoc oraz opracowania tzw. biznesplanu. W konsekwencji powinni oni wydatkować co najmniej 70% kwoty pomocy na inwestycje określone w biznesplanie. Realizacja tych obowiązków podlega urzędowej kontroli, zaś ich niespełnienie prowadzi do zwrotu pomocy w całości lub części. Nowa regulacja zmierza zatem do wyeliminowania niektórych patologii charakterystycznych dla okresu realizacji PROW na lata 2004-2006, poprzez zagwarantowanie, że wsparcie w ramach obu kluczowych instrumentów kierowane będzie rzeczywiście do rolników.

Zarysowane powyżej zmiany w systemie rent strukturalnych oraz powiązane z nimi korekty w zakresie przyznawania wsparcia dla młodych rolników, niezbędne ze względu na dotychczasowe wysokie zainteresowanie rolników tymi formami świadczeń oraz wyczerpujące się środki finansowe przeznaczone na ich wypłatę, doprowadziły w konsekwencji do osłabienia funkcji socjalnej rent strukturalnych. Natomiast waloryzacja

²⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.).

objęła ich funkcję strukturalną, co znalazło zresztą swój wyraz w treści aktualnego PROW. Do celów działania „Renty strukturalne” zalicza się w nim poprawę struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, a także wzrost rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika. W Programie nie wspomina się o rentach jako o narzędziu zaspokojenia potrzeb bytowych starszych rolników. Zasady przyjęte w Programie w odniesieniu do rent strukturalnych pozostają również w ścisłym związku z celami, których realizacji służy działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Pomoc przyznawana tej kategorii beneficjentów powinna w założeniu stymulować zmiany strukturalne w sektorze rolnym przez ułatwienie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Należy podkreślić, że zarysowane wyżej zasady przyjęte w PROW na lata 2007-2013 oraz w aktach prawnych służących jego urzeczywistnieniu pozostają w zgodzie z założeniami wyżej cytowanego wspólnotowego rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Jak wspomniano, zakłada ono ścisłe powiązanie wcześniejszych emerytur ze środkami wsparcia dla młodych rolników poprzez wprowadzenie zasady, że wcześniejsze emerytury powinny zmierzać do znaczącej zmiany strukturalnej przekazywanych gospodarstw przede wszystkim poprzez „środek na rzecz wsparcia młodych rolników w podjęciu działalności zgodnie z wymogami tego środka”. Wyżej opisane zmiany polskich regulacji prawnych poświęconych działaniom „Renty strukturalne” i „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, zmierzające do integracji obu instrumentów, zdają się pełniej urzeczywistniać cele wyznaczone przez prawodawcę wspólnotowego. W konsekwencji zarówno w polskich aktach prawnych, jak i wspólnotowym rozporządzeniu priorytet posiada aktualnie funkcja strukturalna rent oraz wsparcia dla młodych rolników. Ma ona na celu transformację obszarową gospodarstw rolnych oraz transformację pokoleniową w tych jednostkach produkcyjnych, stymulowaną za pomocą obu mechanizmów.

5. Uwagi końcowe

Przekazanie gospodarstwa za rentę strukturalną jest obecnie najważniejszą formą prawną służącą zmianie generacji w gospodarstwach rolnych. W powiązaniu ze wsparciem udzielanym młodym rolnikom stanowi ono podstawowy instrument oddziałujący na zmiany demograficzne w pol-

skim rolnictwie. W tym zakresie mechanizmy przewidziane Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich zastąpiły dawną umowę przekazania gospodarstwa rolnego następcy, będącą elementem systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Na podkreślenie zasługuje jednak okoliczność, że z techniczno-prawnego punktu widzenia przekazanie gospodarstwa w zamian za rentę odbywa się w drodze typowych umów prawa cywilnego prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości. Obowiązujące regulacje nie konstruują zatem odrębnego typu kontraktowego „umowy przekazania gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną”, który można by traktować jako szczególną formę prawną zmiany generacji w rolnictwie.

Ocena rent strukturalnych i związane z nimi wsparcia kierowanego do młodych rolników, jako katalizatora zmian generacyjnych w rolnictwie, jest stosunkowo niejednoznaczna i złożona. Na przestrzeni już niemal 10 lat funkcjonowania tego instrumentu w Polsce, jego funkcja demograficzna początkowo odgrywała rolę raczej drugoplanową. Rozwiązania przyjęte w ustawie z 2001 r. zapewniać miały przede wszystkim transformację obszarową gospodarstw rolnych. W ramach PROW na lata 2004-2006 na plan pierwszy wysunęła się natomiast funkcja socjalna rent strukturalnych, traktowanych jako wygodny sposób dystrybucji publicznych środków finansowych pomiędzy rolników. Dopiero z początkiem realizacji PROW na lata 2007-2013 renty strukturalne zyskały na znaczeniu jako instrument transformacji pokoleniowej w rolnictwie. Kolejne zmiany legislacyjne umacniają tylko tę wyraźną już tendencję.

Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że zbytnie zaniedbanie funkcji socjalnej rent strukturalnych, wyrażające się w znaczącej obniżce ich wysokości, doprowadzić może do spadku zainteresowania tym instrumentem wśród rolników, a tym samym podważenia ich roli jako czynnika zmian demograficznych. Prawidłowe funkcjonowanie całego systemu rent strukturalnych wymaga bowiem właściwego zrównowżenia obu podstawowych funkcji tego instrumentu. To właśnie w latach 2004-2006, kiedy wysokość renty była stosunkowa znaczna, najczęściej dochodziło do przekazywania przez rolników gospodarstwa następcom, a tym samym zmiany pokoleniowej w ramach tych jednostek produkcyjnych. Niedoskonałości ówczesnego systemu miały jednak ten skutek, że owa zmiana posiadała często wyłącznie formalne znaczenie. Stopniowe obniżanie wysokości rent strukturalnych, będące konsekwencją wyczerpywania się funduszy przeznaczonych na ten cel w budżecie PROW, może natomiast doprowadzić do zmniejszenia się praktycznego znaczenia całej instytucji.

Analogiczne skutki może przynieść również zbytne zaostrenie kryteriów dostępu do wsparcia zarówno w ramach systemu rent strukturalnych, jak i pomocy dla młodych rolników. Z pewnością wprowadzenie barier dla nieuczciwego wyłudzenia pomocy, zjawiska stosunkowo częstego w czasach realizacji PROW na lata 2004-2006, należy ocenić pozytywnie. Niemniej kryteria dostępu do wsparcia powinny być określone w taki sposób, by wsparcie to nie posiadało wyłącznie charakteru teoretycznego, lecz by obejmowało odpowiednio dużą liczbę potencjalnych beneficjentów. W tym względzie na uznanie zasługują wprowadzone w 2010 r. zmiany w rozporządzeniu dotyczącym przyznawania wsparcia młodym rolnikom, które dopuszczają do tego wsparcia nawet osoby nie spełniające wszystkich warunków przyznania pomocy, pod warunkiem uzupełnienia braków w ściśle określonym terminie.

Niejednoznaczna jest również ocena obu instrumentów jako narzędzia transformacji obszarowej polskich gospodarstw rolnych. Niewątpliwie między innymi dzięki tym mechanizmom średnia powierzchnia gospodarstw rolnych w Polsce od chwili akcesji do Unii Europejskiej ustawicznie wzrastała, by w 2010 r. osiągnąć 10,23 ha²⁸. W literaturze spotyka się jednak tezę, że wzrost ten jest jeszcze zbyt wolny, zaś przyczynę opóźnienia stanowią między innymi wady konstrukcyjne systemu rent strukturalnych, w ramach którego zbyt duży nacisk kładzie się na zmiany generacyjne w rolnictwie, nieuzasadnione w polskich warunkach²⁹. Tym samym rola i znaczenie analizowanych w niniejszym opracowaniu instrumentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich dla transformacji pokoleniowej w gospodarstwach rolnych pozostaje nadal kwestią otwartą i dyskusyjną.

A GENERATIONAL CHANGE IN FARMS IN POLAND IN VIEW OF THE RURAL DEVELOPMENT POLICY (LEGAL ASPECTS)

Summary

The aim of this discussion was to evaluate Polish legal regulations implementing EU instruments concerning early retirement and aid for young farmers. When realising such a specified goal the authors analysed Polish legal regulations referring to structural subsidies (an equivalent of early retirement benefits) as well as aid for young farmers, and also

²⁸ Dane dostępne na: <http://www.arimr.gov.pl>.

²⁹ K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka, B. Wieliczka, op. cit., s. 164.

addressed – on the basis of statistical data – the question to what degree these regulations have changed the demographic situation of farms.

In the conclusion the Authors stated among other things that the evaluation of structural subsidies and the related support for young farmers as a catalyst for generational changes in agriculture is ambiguous and complex. Only with the onset of the realisation of the Program for the Rural Development for the years 2007-2013 structural subsidies gained in importance as an instrument for the generational transformation in agriculture. Successive changes in the legal regulations only strengthen this marked trend. Moreover, the evaluation of both analysed instruments as tools in the area transformation of Polish farms is ambiguous.

IL MUTAMENTO GENERAZIONALE NELLE AZIENDE AGRICOLE POLACCHE ALLA LUCE DELLA POLITICA DELLO SVILUPPO RURALE (ASPETTI GIURIDICI)

S o m m a r i o

Le considerazioni svolte valutano la normativa polacca intenta ad implementare gli aiuti ai giovani agricoltori e gli strumenti per il prepensionamento. Gli Autori analizzano i regolamenti polacchi concernenti le pensioni strutturali (equivalenti ai prepensionamenti) e il sistema di aiuti ai giovani agricoltori, nonché rispondono – in base a dati statistici – alla domanda sulla capacità delle norme di cambiare la struttura demografica delle aziende agricole.

In conclusione gli Autori giudicano equivoci e complessi le pensioni strutturali e il sostegno ai giovani agricoltori quali catalizzatori per il mutamento generazionale nell'agricoltura. Solo con la realizzazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 le pensioni strutturali hanno assunto importanza per la trasformazione generazionale in agricoltura. Le successive modifiche legislative rafforzano questa già evidente tendenza. Resta equivoco anche il riconoscimento di tali strumenti come mezzi di trasformazione territoriale delle aziende agricole polacche.

ANNA STANIEWSKA

Pojęcie kontroli w prawie dotyczącym pomocy Unii Europejskiej dla rolnictwa

1. Kontrola jest jednym z kluczowych elementów wszystkich systemów wsparcia oferowanych przez Unię Europejską. We Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) występują specjalne narzędzia i procedury kontrolne. Kontrola w ramach unijnego wsparcia rolnictwa funkcjonuje w oparciu o szczególny system, noszący nazwę zintegrowanego systemu administrowania i kontroli (ZSAiK, system zintegrowany)¹. Najistotniejszą część działań kontrolnych jest prowadzona przez upoważnione do tego organy państw członkowskich. Działają one nie tylko na podstawie bezpośrednio obowiązującego prawa unijnego, ale także – a może przede wszystkim – na podstawie prawa krajowego. Prawo to, realizując szczegółowe wymogi zawarte w rozporządzeniach unijnych (dotyczące np. przypisania właściwości organom czy ustanowienia koniecznych systemów krajowych), wykorzystuje terminologię z zakresu prawa europejskiego.

Zawarta w niniejszej pracy analiza treści terminu „kontrola”, stosowanego w prawie dotyczącym unijnych dotacji dla rolnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej, wskazuje, że nie jest ono tożsame z pojęciem kontroli występującym w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, w której jest ono definiowane w opozycji do „nadzoru”, jako proces pozbawiony elementów władczych. Omawiane pojęcie bliższe jest natomiast definicjom wywodzącym się z anglosaskiej tradycji prawnej, według których kontrola jest procesem o charakterze zarządczo-regulacyjnym.

¹ Szerzej na temat kształtu prawnego ZSAiK por. A. Staniewska, *Z problematyki kontroli związanej z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych w Polsce*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 57-71.

Akty prawa Unii Europejskiej wprowadziły do polskiego języka prawnego liczne swoiste terminy, które nie występowały w nim wcześniej. Do tej grupy należą choćby takie, jak „modulacja”, „wzajemna zgodność”, „płatność jednolita”, „płatności bezpośrednie”, „kwota referencyjna”, „uprawnienia do płatności”, a nawet „kontrola krzyżowa” (*cross-check*), pojmowana jako konkretny instrument weryfikacji danych zawartych w różnych elementach systemu zintegrowanego. Tego rodzaju nowe terminy, choć kryją się za nimi niejednokrotnie niezmiernie złożone pojęcia, mają z reguły definicję legalną.

Inaczej jest w przypadku pojęcia „kontroli”. Mimo że jest to termin stosowany niemal powszechnie w Europie, jego tradycyjne pojmowanie i definiowanie może różnić się w poszczególnych systemach prawnych. W większości języków urzędowych Unii termin ten jest zbudowany z tego samego rdzenia (por. ang. *control*, niem. *Kontrolle*, fr. *contrôle*, hiszp. *control*, wł. *controllo*, port. *controllo*, czes. *kontrola*, malt. *kontroll*, bułg. *контрол*, ale gr. *ελέγχου*, przy czym ten ostatni stosowany jest również w aktach prawnych w kontekstach oznaczających „audyt” i „nadzór”²). Podobieństwo brzmieniowe nie oznacza jednak tożsamości instytucji prawnej lub instytucji prawnych określanych tym terminem w legislacjach narodowych.

Niewątpliwie interesujące byłoby prześledzenie podobieństw i różnic w pojmowaniu kontroli we wszystkich systemach prawnych państw członkowskich. Nie pozwala na to jednak zakres niniejszej pracy. Ciekawe byłoby również zbadanie, jakie czynniki wpłynęły na ukształtowanie się pojęcia kontroli w modelu prawa europejskiego, szczególnie w rozpatrywanej tu dziedzinie unijnych dotacji dla rolnictwa, nie wydaje się bowiem, by pojęcie to wykrystalizowało się w wyniku zlepiania elementów zapożyczonych z różnych systemów prawnych. Przede wszystkim jednak warto je przeanalizować i ustalić jego treść, choćby dlatego, że pojęcie to przeniknęło do krajowych legislacji wraz z bezpośrednio stosowanymi i bezpośrednio skutecznymi aktami prawnymi regulującymi dotacje unijne dla rolnictwa.

² Por. różne wersje językowe (w językach urzędowych Unii Europejskiej) rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE, L 30, z 31 stycznia 2009 r.); por. również słownik *InterActive Terminology for Europe* (<http://iate.europa.eu>).

2. *Słownik języka polskiego* definiuje kontrolę trojako. Po pierwsze – jako „sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”, po drugie – „nadzór nad kimś lub nad czymś”, a po trzecie – „*pot.* instytucja lub osoba sprawująca nad czymś nadzór”³. Pierwsza z definicji kładzie nacisk na element funkcjonalny (gdzie funkcją jest porównanie), druga – również na element funkcjonalny (gdzie funkcją jest sprawowanie władzy), a trzecia na element organizacyjny (podmiot kontrolujący). Definicje skonstruowane przez doktrynę prawa administracyjnego w Polsce afirmują pierwsze z wymienionych w *Słowniku języka polskiego* znaczeń, a zdecydowanie negują drugie. Trzecie spośród wymienionych znaczeń również występuje niekiedy w polskiej doktrynie prawnej, lecz głównie w kontekstach związanych z prawem konkurencji⁴.

Analizę – w wyznaczonym tu zakresie – należy poprzedzić przedstawieniem definicji omawianego pojęcia, które występują w polskiej nauce prawa administracyjnego. Większość z nich zawiera element porównania stanu istniejącego z oczekiwanym, a także – co charakterystyczne – dotyczy zakresu działań, które nie mają cech ingerencji władczej w sytuację podmiotu kontrolowanego. Cechy te są bowiem właściwe instytucji nadzoru. Według P. Wojciechowskiego, „zależnie od tego, jaki jest katalog środków przysługujących organowi w danym wypadku, mamy do czynienia z kontrolą, nadzorem albo kierownictwem”⁵.

Warto przedstawić kilka wybranych definicji kontroli zaproponowanych przez przedstawicieli polskiej doktryny prawa administracyjnego. Według A. Sylwestrzaka, kontrola to „badanie określonego problemu bez ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego”⁶. Podobne elementy zawiera definicja skonstruowana przez J. Starościaka: „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej”⁷. Zdaniem E. i E. Urów, kontrola jest dokonywaniem analizy

³ Por. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/kontrola>.

⁴ W odniesieniu do „ogółu podmiotów zajmujących się kontrolą”, por. J. Jagielski, *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 12.

⁵ Por. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 75.

⁶ Por. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 15.

⁷ Por. J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

zjawiska i przedstawianiem jej wyników organom nadrzędnym⁸. Podobnie, uwzględniając element porównawczy i zaznaczając brak funkcji władczej, definiują kontrolę również liczni inni autorzy⁹.

Wydaje się, że koncepcja ostrego i definiującego rozgraniczenia działań kontrolnych i nadzorczych jest nadal silnie zakorzeniona w rodzimej doktrynie. W najnowszej polskiej nauce prawa coraz częściej dostrzega się jednak niemożność wyraźnej demarkacji pomiędzy „niewładczą” kontrolą a „władczym” nadzorem. Autorzy wskazujący na trudności z pogodzeniem takiej definicji kontroli z niektórymi konstrukcjami normatywnymi, definiując omawiane pojęcie, nawiązują jednak również do funkcji władczej. J. Jagielski stwierdza, że kontrola może zawierać elementy władcze, lecz nie jest to przypadek modelowy¹⁰. Podobnie uważa P. Wojciechowski, który definiuje kontrolę „co do zasady” jako pozbawioną elementu władczego, lecz mogącą charakteryzować się występowaniem elementów władczych¹¹. S. Jędrzejewski i H. Nowicki dopatrują się charakteru władczego kontroli w uprawnieniu kontrolującego do przeprowadzenia kontroli, powiązanego z obowiązkiem poddania się jej przez kontrolowanego¹².

3. Inaczej definiuje się pojęcie kontroli w anglosaskiej tradycji prawnej. Najważniejszym układem odniesienia jest dla tej grupy definicyjnej zarządzanie (kierowanie)¹³. Kontrola (*control*) jest w języku angielskim terminem niezmiernie pojemnym. Oznacza zarówno „władzę podejmowania decyzji”, „sterowanie”, „zdolność do zapobiegania nasilaniu się niekorzystnych zjawisk”, jak i „weryfikację przestrzegania reguł”¹⁴. Wśród jej określeń naukowych można dostrzec dychotomię. Z jednej

⁸ Por. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 33.

⁹ Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005, s. 18 i n.; M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 15; L. Koźmiński, E. Sackiewicz, M. Strużycki, *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw handlowych*, Warszawa 1972, s. 445; M. Severo Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, „Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico” 1974, Anno XXIV, s. 1264; E. Izerzon *Prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 440.

¹⁰ Por. J. Jagielski, *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 4, s. 3.

¹¹ Por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 81.

¹² Por. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Łódź 1995, s. 7.

¹³ Por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 77.

¹⁴ Por. www.macmillandictionary.com.

strony kontrola jest widziana jako zarząd, a z drugiej – narzędzie zarządzania¹⁵. To rozróżnienie podkreślają również autorzy niemieccy, wskazując, że kontrola jest albo utożsamiana z nadzorem, albo rozumiana jako proces uczenia się¹⁶. Wymienione dwa aspekty kontroli określane są również mianem kontroli w wąskim i szerokim znaczeniu. Kontrola w wąskim znaczeniu to „retrospektywne sprawdzenie decyzji z uprawnieniem do potwierdzenia lub anulowania tej decyzji lub z uprawnieniem do wniesienia weta zawieszającego lub absolutnego”. Kontrola w szerokim znaczeniu jest pojmowana jako „współdziałanie lub nawet współdecydowanie”¹⁷.

Brytyjscy autorzy, C. R. Emanuel i K. A. Merchant, podają definicję kontroli mieszczącą się w pierwszej z wymienionych grup (kontrola jako zarząd). Kontrola jest przez nich rozumiana jako dominacja, w ramach której podmiot sprawujący kontrolę może narzucić swoją wolę innym¹⁸. Podobnie M. Casson określa kontrolę jako „władzę przymuszenia podmiotu kontrolowanego do zrobienia czegoś, czego nie zrobiłby w innym przypadku”¹⁹. Takie znaczenie pojęcia kontroli funkcjonuje również w prawie polskim, głównie na gruncie prawa o ochronie konkurencji²⁰. Warto zauważyć, że definicje kontroli, według których jest ona utożsamiana z zarządem, kierowaniem czy dominacją, są bliskie występującemu w polskiej doktrynie prawa administracyjnego pojęciu nadzoru.

Według drugiej z „zarządczych” koncepcji (kontrola jako narzędzie zarządzania), istotą kontroli jest regulacja²¹, pojmowana nie jako ustanawianie reguł prawnych, lecz raczej dostosowywanie się procesów czy elementów do obowiązujących reguł. W grupie zarządczo-regulacyjnych określeń kontroli mieści się definiowanie jej jako procesu uczenia się systemu, a nawet współdziałania elementów. Charakterystyczne jest tu położenie akcentu na weryfikację spełniania reguł. M. Casson stawia tezę, że przedmiotem tak pojmowanej kontroli są procesy, za pomocą których

¹⁵ Por. C. R. Emanuel, K. A. Merchant, *Accounting for Management Control*, Chapman & Hall 1985, s. 7.

¹⁶ Por. A. Seeth, S. Kliwer, T. Riedner, C. Kraul, *Die Funktion und Arbeitsweise des Controllers und der Controller-organisation*, GRIN Verlag 2002, s. 14.

¹⁷ Por. K. Heilbronner, R. Wolfrum, L. Wildhaber, T. Ohlinger, *Kontrolle der Auswärtigen Gewalt*, Berlin 1997, s. 149.

¹⁸ Por. C. R. Emanuel, K. A. Merchant, op. cit., s. 8.

¹⁹ Por. M. Casson, *The Entrepreneur: An Economic Theory*, Totowa 1982, s. 248.

²⁰ Por. art. 4 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2003, Nr 86, poz. 804 z późn. zm.).

²¹ Por. C. R. Emanuel, K. A. Merchant, op. cit., s. 8.

system dostosowuje się do swojego otoczenia²². W koncepcji tej nie określa się, komu przysługuje uprawnienie do wykonania działań korygujących. W polskiej doktrynie w podobnym duchu definiuje kontrolę D. Wacinkiewicz, mówiąc o „przyrównaniu zastanej rzeczywistości do wzorca”, przy czym „pożądanym rezultatem jest wyciągnięcie z tego porównania wniosków na przyszłość”²³. Wzorzec taki stanowią reguły (prawne) obowiązujące w przypadku danej sytuacji kontrolnej. P. Wojciechowski wskazuje, że tego rodzaju definicje kontroli właściwe są raczej nauce organizacji i zarządzania oraz nauce administracji niż nauce prawa²⁴.

4. W tym miejscu należy przejść do analizy pojęcia kontroli stosowanego w prawie unijnym w dziedzinie pomocy dla rolnictwa. Ze względu na brak definicji legalnej, konieczne jest w tym celu sięgnięcie do przepisów ustanawiających systemy kontroli. Dużą pomocą w zrozumieniu europejskiego pojęcia kontroli są preambuły do aktów prawnych, wyjaśniające motywację przyświecającą prawodawcy przy konstruowaniu norm.

Najważniejszym systemem służącym do kontroli prawidłowego wydawania środków przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną jest zintegrowany system administrowania i kontroli (który we wcześniejszych polskich wersjach językowych unijnych aktów prawnych nosił nazwę „zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli”). Na uwagę zasługuje sama nazwa systemu, podkreślająca zintegrowanie (czyli połączenie) procesów administrowania (zarządzania) i kontroli.

System ten został utworzony w wyniku tzw. reformy MacSharry’ego w 1992 r., na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3508/92 z 27 listopada 1992 r. ustanawiającego zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty²⁵. Obecnie jest on uregulowany w rozporządzeniu Rady nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. określającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach WPR i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003²⁶. Kształt

²² Ibidem, s. 13.

²³ Por. D. Wacinkiewicz, *The Catalogue of Fundamental Questions Concerning Quality Control of Public Administration*, w: *Public Administration and Administration Law in the face of the European Integration*, red. J. Sługocki, Szczecin 2004, s. 197.

²⁴ Por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 77.

²⁵ Dz. Urz. UE, L 327, z 12 grudnia 2001 r., s. 11-32.

²⁶ Dz. Urz. UE, L 30, z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99.

systemu zintegrowanego został doprecyzowany w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina²⁷.

Cel utworzenia systemu zintegrowanego jest następująco określony w preambule do rozporządzenia Rady nr 73/2009: „[...] Państwa Członkowskie muszą przyjąć środki niezbędne do zapewnienia, aby transakcje finansowane z Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej (EFGR) były rzeczywiście wykonywane i prawidłowo przeprowadzane, a także do zapobiegania nieprawidłowościom i ich korygowania. W tym celu Państwa Członkowskie powinny uruchomić zintegrowany system administrowania i kontroli dotyczący płatności bezpośrednich”²⁸. Należy nadmienić, że nieprawidłowości rozumiane są tu szeroko, jako „każdy przypadek nieprzestrzegania stosownych zasad przydzielania [...] pomocy”²⁹. Rozporządzenie Komisji nr 1122/2009 potwierdza w pkt 34 preambuły, że celem kontroli administracyjnych jest skuteczne wykrywanie nieprawidłowości. Wykonywanie transakcji, zapewnienie ich poprawności, zapobieganie nieprawidłowościom, ich wykrywanie i korygowanie trzeba zaliczyć do elementów systematycznej, stałej obsługi pomocy Unii dla rolnictwa, a zatem uprawnione jest sklasyfikowanie ich jako elementów zarządzania tą pomocą w państwie członkowskim. Skoro kontrola ma służyć realizacji tych planowych, codziennych czynności, można ją – jak się wydaje – uznać za narzędzie administrowania.

Koncepcję kontroli w dziedzinie płatności bezpośrednich, szczególnie realizowanej w systemie zintegrowanym, poszerza rozporządzenie nr 1122/2009. W kolejnych punktach preambuły do tego rozporządzenia zawarte są warunki, jakie powinny spełnić państwa członkowskie, aby umożliwić skuteczną kontrolę. Do wymogów tych należy na przykład utworzenie odpowiedniego podsystemu systemu zintegrowanego (obsługującego rejestrowanie tożsamości rolników – pkt 6) i stworzenie systemu kontroli w zakresie wzajemnej zgodności (współzależności) służącego do

²⁷ Dz. Urz. UE, L 316, z 2 grudnia 2009 r., s. 65-112.

²⁸ Por. pkt 20 preambuły.

²⁹ Por. art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1122/2009.

monitorowania przestrzegania odpowiednich wymogów (pkt 9). Przeprowadzeniu skutecznych kontroli służy np. deklarowanie wszystkich rodzajów użytkowania gruntów w tym samym czasie (pkt 12), a także odpowiednio wczesny termin składania wniosków każdego roku (pkt 13). Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w celu prowadzenia skutecznej kontroli państwa członkowskie muszą nie tylko utworzyć zintegrowany system administrowania i kontroli, co samo w sobie ma charakter czynności organizacyjno-zarządczej, lecz także wykonać liczne inne czynności mające taki charakter. Kontrola zatem jawi się nie tylko jako narzędzie służące do zarządzania, lecz również *per se* ważny jego element.

Taką konkluzję potwierdza art. 2 pkt 37 tego samego rozporządzenia, który stanowi, że „wyspecjalizowane organy kontroli oznaczają właściwe krajowe organy kontroli, [...] odpowiedzialne za zapewnianie zgodności z wymogami w zakresie zarządzania, dobrej kultury rolnej i wymogami ochrony środowiska”. Zadaniem organów prowadzących kontrolę w dziedzinie wzajemnej zgodności jest zatem nie tylko badanie, przyrównywanie do wzorca, ewentualnie formułowanie wniosków i przekazywanie ich innym kompetentnym organom, lecz bardziej kompleksowe „zapewnienie zgodności”.

Istotny dla pojęcia kontroli w omawianej dziedzinie jest art. 8 lit. a) i e) rozporządzenia Komisji nr 1122/2009. Dotyczy on wariantów instytucjonalnych prowadzenia kontroli w dziedzinie wzajemnej zgodności. W typowym przypadku kontrolę spełniania wymogów współzależności prowadzi organ pełniący również funkcję agencji płatniczej. Do jego zadań należy zatem – obok prowadzenia kontroli – także zarządzanie finansowe pomocą. Powołany artykuł 8 lit. a) i e) zawiera przepisy regulujące szczególnie rozwiązanie instytucjonalne, w którym kontrolę prowadzą „wyspecjalizowane organy kontroli”, umiejscowione poza agencją płatniczą. Prawodawca unijny ustanawia na tę okoliczność szczególne wymogi związane z dwustronnym przepływem informacji między tymi wyspecjalizowanymi organami a instytucją płatniczą. W przytoczonym możliwym wariantcie kontroli w dziedzinie wzajemnej zgodności, w którym jest ona prowadzona przez organ niezaangażowany w zarządzanie pomocą, pojęcie kontroli jest najbliższe definicji występującej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Wyspecjalizowany organ kontroli nie pełni funkcji władczej w stosunku do podmiotu kontrolowanego, lecz jedynie przeprowadza czynności sprawdzające (porównawcze), a także odpowiednio zarządza informacjami otrzymywanymi od instytucji płatniczej i dba o przekazy-

wanie jej informacji wytworzonych w toku swojej pracy. Niemniej opisany przypadek dotyczy tylko wymogów wzajemnej zgodności, a nie ogólnych warunków zakwalifikowania do pomocy, a ponadto nie jest to wariant typowy.

W Polsce za kontrolę odpowiada, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), będąca jednocześnie agencją płatniczą, której akredytacja, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą, obejmuje obsługę w szczególności płatności bezpośrednich i Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich³¹. Tym samym w wariantcie przyjętym w Polsce jedna instytucja (ARiMR) prowadzi kompleksowe zarządzanie pomocą. Obejmuje ono w szczególności prowadzenie systemu ewidencji wniosków o przyznanie płatności, systemu ewidencji rolników, gospodarstw, przeprowadzanie transakcji finansowych, planowanie i przeprowadzanie kontroli, zarówno administracyjnej, jak i na miejscu, zarówno w zakresie kryteriów zakwalifikowania do pomocy, jak i wzajemnej zgodności, a wreszcie podejmowanie decyzji w zakresie obniżek kwot pomocy i wykluczeń z jej udzielania. Wprawdzie praktyczna realizacja znacznej części obowiązków kontrolnych (głównie w zakresie kontroli na miejscu) jest zlecana wyłonionym w przetargach wykonawcom zewnętrznym, z którymi zawarto stosowne umowy, jednak instytucją odpowiedzialną za całokształt procesu kontroli pozostaje ARiMR.

Charakterystyczne, że taki model instytucjonalny zarządzania pomocą unijną dla rolnictwa, w którym za całokształt zarządzania i kontroli odpowiada jeden organ, nie wynika z polskich przepisów ustawowych dotyczących zintegrowanego systemu administrowania i kontroli. W rozporządzeniu Rady nr 73/2009 ustanowiono 6 obowiązkowych elementów systemu zintegrowanego. Są to: skomputeryzowana baza danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, wnioski o pomoc, zintegrowany system kontroli i jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc. Warto zauważyć, że zintegrowany system administrowania i kontroli obejmuje całokształt obsługi płatności bezpośrednich. Zawiera bowiem jednoznaczne informacje o osobach prowadzących działalność

³⁰ Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051 z późn. zm.

³¹ Dz. U. 2005, Nr 257, poz. 2157.

rolniczą, dane dotyczące gruntów objętych płatnościami, zarówno w aspekcie danych obrazowych, metadanych o charakterze opisowym, jak i danych z rejestrów urzędowych, wnioski o pomoc, a także system informacyjny umożliwiający powiązanie i sprawdzenie tych poszczególnych zasobów między sobą w trybie kontroli krzyżowych i na miejscu.

W Polsce system ten reguluje ustawa o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności z 18 grudnia 2003³². Określa ona „zasady tworzenia i prowadzenia, zakres oraz przeznaczenie” tytułowego systemu. Ustawa ta, regulując identyfikację działek rolnych, rejestrację wniosków i tożsamości rolników, w formie elektronicznej³³ (co spełnia wymóg prowadzenia skomputeryzowanej bazy danych), *de iure* pozostawia poza polskim systemem zintegrowanym jeden jego komponent – zintegrowany system kontroli. Pamiętać należy bowiem, że we wprowadzonym w Polsce uproszczonym modelu dotacji – jednolitej płatności obszarowej (Single Area Payment Scheme – SAPS) trzeci z wymienionych komponentów systemu zintegrowanego, czyli rejestracja uprawnień do płatności, nie odgrywa znaczącej roli, w przeciwieństwie do systemu płatności jednolitej (Single Payment Scheme – SPS) obowiązującego w państwach „starej” Unii.

Według polskich przepisów ustawowych regulujących ZSAiK, zintegrowany system kontroli pozostaje oddzielnym modułem, zlokalizowanym poza pozostałą częścią systemu. Niemniej zarówno powołana wyżej akredytacja ARiMR, jak i książki procedur obowiązujące w tej Agencji, w odniesieniu do praktycznej realizacji kontroli, precyzyjnie realizują typowy model systemu zintegrowanego uregulowany w rozporządzeniach wspólnotowych, według którego kontrola jest elementem zarządzania pomocą.

Dla przykładu, książka procedur ARiMR KP-611-01-ARiMR/15 ukazuje kontrolę administracyjną jako narzędzie codziennego zarządzania dokumentami wpływającymi do systemu. Kontroli administracyjnej podlega 100% dokumentów, w tym: wniosek, zmiana, korekta wniosku lub wycofanie jego części lub całości³⁴. Kontrola ta przebiega cyklicznie, a cykl ten można – jak się wydaje – utożsamiać z cyklem administrowania

³² Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 z późn. zm.

³³ Por. art. 6 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

³⁴ P. Bieś, *Prawo rolnika do płatności bezpośrednich a kontrola administracyjna prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, w: *Wrocławskie Studia Era-zmiańskie*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2009, s. 268.

dotacjami. Według omawianej książki procedur, pierwszym etapem kontroli administracyjnej jest kontrola prosta, umożliwiająca porównanie danych z wniosku z informacjami już obecnymi w systemie na temat danego podmiotu, a także z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków³⁵. Kolejnym etapem jest kontrola krzyżowa, umożliwiająca zapobieganie wielokrotnemu przyznawaniu w danym roku pomocy o tym samym charakterze w odniesieniu do danego obszaru, a także zapobieganie kumulacji wzajemnie niekompatybilnych schematów pomocy na rzecz tego samego rolnika.

Należy podkreślić, że zintegrowany system administrowania i kontroli w procedurze kontroli krzyżowej wykrywa niezgodności między różnymi schematami pomocowymi, np. płatnościami bezpośrednimi a pomocą w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁶. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że kontrola ta przewiduje „uczenie się” systemu poprzez wykorzystywanie informacji zawartych w różnych jego elementach. W przebiegu powyższych procedur system zintegrowany wykrywa błędy podlegające odpowiedniej klasyfikacji. Kolejne procedury opisują działania podejmowane w przypadku wystąpienia określonych błędów, z których najpoważniejszym jest tzw. „zamierzony brak zgodności”³⁷. Efektem wykrycia nieprawidłowości w przebiegu kontroli krzyżowej może być podjęcie decyzji o wykluczeniu lub pomniejszeniu płatności. Należy nadmienić, że decyzja taka nie ma nigdy sama w sobie charakteru sankcji karno-administracyjnej, lecz jest efektem zastosowania przepisów wspólnotowych. Niemniej ARiMR, mając obowiązek zgłaszania właściwym organom przestępstw ściganych z urzędu (art. 304 § 2 kodeksu postępowania karnego³⁸), musi powiadamiać o przypadkach wyłudzenia pomocy, o których mowa w art. 297 § 1 kodeksu karnego³⁹.

Powyżej opisane procedury pozwalają sądzić, że kontrola nie jest w praktyce administracyjnej wyodrębniona z bieżącego zarządzania pomocą. Nie jest też podsystemem działającym w oderwaniu od treści wniosków o pomoc, a także danych identyfikacyjnych rolników i ich gospodarstw.

³⁵ Ibidem, s. 269.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, s. 270.

³⁸ Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

³⁹ Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553 z późn. zm.; por. wyjaśnienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierowane do Marszałka Senatu w sprawie postępowań karnych wobec rolników z 6 maja 2010 r. (sygn. ROWno-rd-0700-5/102177).

5. Przedstawione rozważania wskazują, że pojęcie kontroli stosowane w przepisach o dotacjach unijnych dla rolnictwa jest odmienne od występującego w polskiej nauce prawa administracyjnego. O różnicy tej świadczy zarówno cel wprowadzenia zintegrowanego systemu administrowania i kontroli, związany z zapobieganiem i korygowaniem nieprawidłowości, umiejscowienie w nim zintegrowanego systemu kontroli, jak i interakcje zachodzące pomiędzy poszczególnymi elementami systemu.

Dla sprecyzowania pojęcia kontroli w omawianej dziedzinie właściwsze jest jego definiowanie z uwzględnieniem zarządczo-regulacyjnych funkcji kontroli, podkreślanych w anglosaskiej tradycji prawnej. Przeprowadzona analiza celów i funkcji procesu kontroli w systemie obsługi dotacji we Wspólnej Polityce Rolnej wskazuje, że w odniesieniu do omawianego pojęcia nie znajdują jednak zastosowania definicje, według których kontrola jest utożsamiana z zarządzeniem (nadzorem). Świadczy o tym okoliczność, że zintegrowany system kontroli jest jedynie podsystemem zintegrowanego systemu administrowania i kontroli. Podsystem ten znajduje urzeczywistnienie w interakcjach zachodzących pomiędzy innymi elementami systemu. Notabene, interakcje te noszą w języku polskim również nazwę „kontroli” (ang. *checks*). Ponadto zaś, oprócz powyższego argumentu o charakterze funkcjonalnym, można przytoczyć również argument organizacyjny. Mianowicie, dla dziedziny obsługi dotacji dla rolnictwa właściwsza jest koncepcja organu kontrolującego raczej jako przedstawiciela państwa członkowskiego współdziałającego z rolnikiem-beneficjentem w absorpcji środków finansowych przekazywanych przez Unię Europejską niż sprawującego nad nim w tej dziedzinie władzę.

Definiując pojęcie kontroli w dziedzinie pomocy Unii Europejskiej dla rolnictwa, konieczne wydaje się zatem przyjęcie za punkt wyjścia definicji kontroli określających ją ogólnie jako „narzędzie zarządzania”. Ważnym elementem poszukiwanej definicji kontroli powinno być przyrównanie badanego obiektu do wzorca przewidzianego w przepisach. Definicja nie powinna jednak zawierać odniesienia do funkcji władczej, gdyż ani występowanie cech władczych, ani też ich brak nie jest charakterystyczny dla omawianego pojęcia.

Kontrola w zintegrowanym systemie administrowania i kontroli jest w typowym przypadku prowadzona przez organ zarządzający dotacjami, realizujący również przepisy o naruszeniach i zwrotach, w odniesieniu do obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej. Bez wątpienia kontrola może mieć zatem charakter władczy. Taki wariant systemu kontroli obowiązuje w Polsce. Możliwe jest jednakże, na mocy przepisów unijnych, prowa-

dzenie kontroli przez organ pozbawiony funkcji władczej w stosunku do podmiotu kontrolowanego. Organ taki jest wyspecjalizowany wyłącznie w realizacji czynności kontrolnych, a swoje spostrzeżenia przekazuje w stosownej formie podmiotowi odpowiedzialnemu za zarządzanie całością systemu. Taki wariant prowadzenia kontroli jest przewidziany w odniesieniu do spełniania wymogów wzajemnej zgodności.

Przeprowadzone rozważania dotyczące kontroli w systemie dotacji Unii Europejskiej dla rolnictwa uzasadniają sformułowanie następującej definicji kontroli: jest to cykliczny proces regulacyjny zapoczątkowywany przyrównaniem badanego obiektu do wzorca, o charakterze prawnym lub faktycznym, w przebiegu którego uzyskuje się informacje wykorzystywane zarówno do kształtowania sytuacji prawnej podmiotu kontrolowanego, jak i sytuacji faktycznej wdrożonego systemu kontroli.

THE CONCEPT OF CONTROL IN LAW CONCERNING SUPPORT OF THE EUROPEAN UNION FOR AGRICULTURE

S u m m a r y

Control is one of the key elements in all support systems offered by the European Union. Special tools and control procedures are found in the Common Agricultural Policy (CAP). Control within the EU support for agriculture functions based on a specific system, referred to as the integrated administration and control system.

In the conclusion the Author stated that the concept of control found within the EU support system for agriculture is not equivalent to the concept of control existing in the Polish doctrine of administrative law, in which control is defined in opposition to supervision, as a process devoid of authority elements. In contrast, the analysed concept is closer to the definitions originating from the Anglo-Saxon legal tradition, according to which control is a process of management and regulation. The Author proposed the following definition of the analysed concept: it is a cyclical regulation process, initiated by a comparison of the analysed object to a model, of legal or actual character, in the course of which obtained information is used both to modify the legal situation of the controlled subject and the actual situation of the implemented control system.

LA NOZIONE DI CONTROLLO NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA CONCERNENTE IL SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA

S o m m a r i o

Il controllo è uno degli elementi chiave di tutti i sistemi di sostegno offerti dall'Unione Europea. La politica agricola comune (PAC) prevede degli strumenti e procedure speciali.

Il controllo nell'ambito del sostegno all'agricoltura funziona in base al sistema speciale denominato sistema integrato di gestione e controllo.

In conclusione l'Autrice afferma che la nozione di controllo impiegata dalla PAC non equivale a quella utilizzata dal diritto amministrativo, secondo la dottrina in quest'ambito il controllo è definito in opposizione alla sorveglianza, come un processo privato di elementi autoritari. La nozione analizzata è più vicina alle definizioni di tradizione giuridica anglosassone, secondo le quali infatti il controllo è un processo di carattere gestionale e regolativo. L'Autrice propone la seguente definizione della nozione analizzata; secondo la stessa il controllo è un processo ciclico regolativo che inizia ponendo a confronto l'oggetto analizzato con il modello, di carattere giuridico o reale. Seguendo il processo si ottengono informazioni che possono essere utilizzate sia per costruire la situazione giuridica del soggetto controllato, sia per definire la situazione effettiva del sistema di controllo implementato.

KAMILA BŁĄŻEJSKA

Produkcja energii termicznej z biomasy we Francji – wybrane aspekty prawne

1. Uwagi wstępne

W krajach rolniczych o dużym stopniu zalesienia, do których należą Polska i Francja, biomasa jest powszechnie dostępnym źródłem energii odnawialnej, służącej do ogrzewania lub chłodzenia. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych definiuje biomasę jako „ulegającą biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych działów przemysłu, a także ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich”¹.

Spalanie biomasy lub wytworzonego z niej biogazu prowadzi do wytworzenia energii, która znajduje zastosowanie przy ogrzewaniu lub chłodzeniu obiektów mieszkaniowych i usługowych oraz w procesach przemysłowych. Poprzez zagospodarowanie zasobów biomasy na cele energetyczne wiele państw Unii Europejskiej, w tym Polska i Francja, zamierza zwiększyć produkcję energii z odnawialnych źródeł, a tym samym wypełnić zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych i aktów prawa unijnego.

¹ Art. 2. pkt „e” dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r. (dalej: dyrektywa OZE).

Problematyka prawnych uwarunkowań produkcji energii ciepła i chłodzenia z biomasy jest elementem szerszego zagadnienia – prawnych aspektów promocji i wykorzystania wszystkich odnawialnych źródeł energii (OZE) – istotnego zwłaszcza w kontekście rosnącego przekonania o konieczności przeciwdziałania antropogenicznym zmianom klimatu.

Punktem wyjścia analizy prawnych aspektów wytwarzania ciepła i chłodu z biomasy jest rozróżnienie postaci, w których występuje energia. W zależności od zastosowanej technologii wytworzona energia może występować w postaci elektrycznej lub termicznej, ma zatem różne parametry i znajduje odmienne zastosowanie. Energia służąca do ogrzewania lub chłodzenia ma formę energii termicznej. Pojęcia „energia cieplna”, „energia termiczna”, „energia ciepła i chłodu” stosuje się często zamiennie. Energia termiczna jest wykorzystywana przede wszystkim w gospodarstwach domowych (do ogrzewania budynków mieszkalnych, klimatyzacji, przygotowania ciepłej wody użytkowej), a także w przemyśle i rolnictwie.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej, chcąc doprowadzić do wyznaczonego w dyrektywie OZE 20-procentowego udziału energii pochodzącej z odnawialnych źródeł w końcowym zużyciu energii brutto do 2020 r., muszą rozwijać równolegle systemy ciepłownicze i elektroenergetyczne zasilane „zieloną” energią². We Francji biomasa stanowi obecnie podstawowe źródło odnawialnej energii termicznej w sektorze mieszkaniowym, usługowym i przemysłowym. W dalszej perspektywie surowiec ten w największym stopniu ma przyczynić się do wzrostu udziału odnawialnej energii ciepła i chłodu, wyprzedzając w tym względzie nawet pompy ciepła³.

Powyższe przesłanki wskazują na strategiczny charakter rozwoju sektora produkcji ciepła i chłodu artykułowany w dyrektywie OZE. Odejście od tradycyjnych nośników energii wymaga zmian systemowych i zinte-

² Do ogólnych celów dyrektywy OZE należy osiągnięcie 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w UE oraz 10% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii w transporcie w każdym państwie członkowskim do 2020 r. – mówi o tym art. 3 ust.1 dyrektywy OZE. „Końcowe zużycie energii brutto” oznacza „towary energetyczne dostarczane do celów energetycznych przemysłowi, sektorowi transportowemu, gospodarstwom domowym, sektorowi usługowemu, w tym świadczącemu usługi publiczne, rolnictwu, leśnictwu i rybołówstwu, łącznie ze zużyciem energii elektrycznej i ciepła przez przemysł energetyczny na wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła oraz łącznie ze stratami energii elektrycznej i ciepła podczas dystrybucji i przesyłania”; art. 2 pkt „f” dyrektywy OZE.

³ *Programmations pluriannuelles des investissements de production de chaleur (PPI chaleur)*, raport Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Klimatu Ministerstwa Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Gospodarki Przestrzennej, s. 8.

growanego podejścia, wynikających z kompleksowych rozwiązań prawnych, dzięki którym odnawialna energetyka, droższa od konwencjonalnej, będzie mogła rozwijać się w tempie na tyle dynamicznym, by sprostać wymogom, które Unia Europejska nałożyła na wszystkie państwa członkowskie wraz z przyjęciem dyrektywy OZE⁴.

W Polsce do tej pory nie została dokonana transpozycja dyrektywy OZE, a istniejące mechanizmy wsparcia nie są dostatecznie skuteczne w promowaniu energii elektrycznej i termicznej ze źródeł odnawialnych. Celowe wydaje się zatem przesłanie systemów wsparcia, jakie funkcjonują lub są w fazie przygotowania w państwach, w których energetyka odnawialna korzysta już z rozwiązań prawnych, administracyjnych i finansowych wzmacniających rozwój tego sektora.

Francja należy do państw członkowskich UE, w których obserwuje się silną wolę polityczną (popartą rzeczywistymi działaniami) na rzecz promocji rozwoju energetyki odnawialnej, w tym wytwarzania energii termicznej z biomasy pochodzenia rolniczego i leśnego. Francuski model wsparcia produkcji ciepła opiera się na decentralizacji i przeniesieniu obowiązków na szczeble regionalne i lokalne. Jakkolwiek same cele produkcji energii pochodzącej z odnawialnych źródeł zostały ustalone dla całego kraju, to ich realizacja została powierzona samorządowi terytorialnemu i regionalnym agencjom do spraw środowiska i zarządzania energią⁵. Na przykład budowa większości budynków użyteczności publicznej we Francji odbywa się na szczeblu lokalnym, stąd istnieje przekonanie, że to właśnie jednostki samorządowe najlepiej poradzą sobie z promocją nowych technologii i demonstracją „dobrych przykładów”.

Dotyczy to zwłaszcza władz we francuskich regionach, które odpowiedzialne są za realizację i kontrolę planów zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie w specyfice rynku ciepła, który jest z natury lokalny, co wynika z praktycznych względów ograniczania strat w przesyłce energii cieplnej. Sprawność działania samo-

⁴ Z. Muras, *Polityka UE i Polski w sprawie promocji odnawialnych źródeł energii – różne rozwiązania, wspólny cel*, w: Z. Muras, F. M. Elżanowski, R. Stankiewicz, W. Jurasz, M. Izbińska, A. Zbijowska, I. Przybojewska, M. M. Sokołowski, J. Kawka, T. Długosz, B. Wojtyniak, P. Korzeniowski, M. Koszowski, J. Kołacz, W. Ciszewski, M. Pawełczyk *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa 2010, s. 9.

⁵ Agencja do spraw Środowiska i Zarządzania Energią (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Énergie – ADEME) jest jednostką centralnej administracji publicznej, koordynuje realizację polityki w zakresie zrównoważonego rozwoju i energetyki. Agencje ADEME reprezentowane są przez 3 biura centralne i 26 oddziałów regionalnych. Więcej na temat agencji na stronie: <http://www2.ademe.fr>.

rzędów terytorialnych we Francji idzie w parze z rozproszonym wytwarzaniem energii cieplnej z biomasy, a tym samym ze wzrostem podaży ciepła z tego źródła. Co więcej – w ostatnich latach prawne aspekty wytwarzania energii odnawialnej znalazły się w centrum debaty nad nowym modelem produkcji rolnej we Francji⁶.

Przedmiotem niniejszego artykułu są francuskie mechanizmy wsparcia produkcji energii ciepła i chłodu z biomasy w świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz ustaleń zawartych w krajowym planie działań, zgłoszonym Komisji Europejskiej przez francuskie Ministerstwo Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Morza⁷. Należy zaznaczyć, że produkcja ciepła w kogeneracji nie została uwzględniona w niniejszym opracowaniu ze względu na zgoła odmienną charakterystykę i uwarunkowania prawne, które kształtują podaż energii termicznej i elektrycznej wytwarzanych w jednym źródle.

Ze względu na zasadnicze różnice między mechanizmami wsparcia dla energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych a mechanizmami wspierającymi energię ciepła i chłodu z takich źródeł, uzasadniona wydaje się ich oddzielna analiza. Jednocześnie należy podkreślić, że mimo istniejących odrębności, wiele uwarunkowań prawno-administracyjnych w podobny sposób wpływa na skuteczność mechanizmów wsparcia OZE, bez względu na rodzaj energii, jaki jest w nich wytwarzany. Na przykład niedostatecznie przejrzyste przepisy prawne, regulujące system obowiązkowego zakupu energii, stanowią poważne utrudnienie w rozwoju energetyki odnawialnej, ze względu na ryzyko wielokrotnego obrotu tą samą energią – niezależnie od tego, czy chodzi o energię cieplną, czy elektryczną⁸. Podobnie, bez harmonizacji i uproszczenia procedur administracyjnych, jakie towarzyszą wykorzystaniu OZE od fazy przygotowania pro-

⁶ *Les défis énergétiques de l'agriculture française à l'horizon 2030. Note de cadrage*, Ministerstwo Rolnictwa i Rybactwa, Paryż 2009, s. 2 i n.

⁷ Obowiązek przyjęcia krajowego planu działań wyznacza artykuł 4 dyrektywy OZE, zgodnie z którym „krajowy plan działań określa dla danego państwa członkowskiego krajowe cele w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych zużyte w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r., uwzględniając wpływ innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii oraz odpowiednie środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych celów ogólnych, w tym współpracę między organami władzy lokalnej, regionalnej i krajowej, zaplanowane transfery statystyczne lub wspólne projekty, krajowe strategie ukierunkowane na rozwój istniejących zasobów biomasy i zmobilizowanie nowych zasobów biomasy do różnych zastosowań [...]”.

⁸ F. M. Elżanowski, *Polityka energetyczna – prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 116.

jektu instalacji po przesył i dystrybucję energii, zwiększenie udziału odnawialnej energii w końcowym zużyciu w całej UE może okazać się nad wyraz trudne⁹.

2. Wsparcie produkcji energii termicznej w świetle dyrektywy OZE

Jak zaznaczono powyżej, zgodnie z postanowieniami dyrektywy OZE, która weszła w życie w czerwcu 2009 r., każde państwo członkowskie UE powinno stworzyć krajowy plan działań w zakresie energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych. Krajowy plan działań jest dokumentem, w którym państwo członkowskie zawiera informacje o celach i środkach ich realizacji w odniesieniu do wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej oraz biopaliw z poszczególnych OZE, w tym z biomasy. Prawodawca unijny wymaga, by w krajowych planach działań zawsze uwzględniać wielość sposobów wykorzystania biomasy oraz potrzebę zagwarantowania stabilności jej podaży, m.in. poprzez dywersyfikację źródeł pochodzenia¹⁰.

Realizacja krajowych celów ogólnych, wyznaczonych z załączniku I do dyrektywy OZE, wymaga wdrożenia zintegrowanego programu zmian w sposobach produkcji energii elektrycznej oraz energii ciepła i chłodu, jak również znaczących inwestycji w poprawę efektywności energetycznej. Krajowy cel ogólny, który ma zrealizować Francja do 2020 r., wynosi 23% energii pochodzącej z OZE w całkowitym końcowym zużyciu energii brutto, a udział ten odnosi się – jak już wspomniano – zarówno do energii elektrycznej, jak i energii ciepła i chłodu. W referencyjnym roku 2005 część energii pochodząca z OZE w zużyciu końcowym we Francji wynosiła 9%¹¹. Energia cieplna stanowi połowę zużycia końcowego ener-

⁹ Zob. F. M. Elżanowski, M. M. Sokołowski, *Budowa elektrowni i elektrowni jądrowej jako szczególny przypadek procesu inwestycyjnego*, w: M. Cherka, F. M. Elżanowski, M. Swora, K. A. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010, s. 80.

¹⁰ 30 czerwca 2010 r. minął termin przedkładania Komisji Europejskiej krajowych planów działań. Do listopada 2010 r. sześć państw członkowskich UE, m.in. Polska, nadal nie zgłosiło swoich planów, uchybiając tym samym postanowieniom art. 4 pkt 2 dyrektywy OZE.

¹¹ Zużycie końcowe energii ciepła i chłodu brutto w roku bazowym 2005 wynosiło 68,9 Mtoe (megaton oleju ekwiwalentnego) i według prognoz zawartych we francuskim krajowym planie działań, jeżeli nie zostanie zrealizowany plan poprawy efektywności energetycznej, zużycie to wzrośnie do 79,1 Mtoe w 2020 r. (a wyniesie tylko 60,0 Mtoe przy założeniu, że

gii w tym kraju w ciągu roku¹². Francja, podobnie jak większość państw członkowskich UE, zamierza wypełnić swój krajowy cel ogólny bez pomocy z zewnątrz w postaci transferów statystycznych lub wspólnych projektów¹³.

Podstawowym kierunkiem strategicznym przyjętym we Francji, w celu osiągnięcia wyznaczonego udziału energii odnawialnej w całkowitej ilości skonsumowanej energii, jest obniżenie o 38% zużycia energii w sektorze mieszkaniowym, który pochłania najwięcej energii właśnie w postaci ciepła. Bez tak znacznego zwiększenia efektywności energetycznej osiągnięcie celu w zakresie udziału OZE w całkowitej produkcji energii do 2020 r. może okazać się niemożliwe.

Aby osiągnąć wskazany wyżej krajowy cel ogólny w zakresie wytwarzania energii z OZE, Francja musi wyprodukować dodatkowe dwadzieścia milionów ton oleju ekwiwalentnego (20 Mtoe)¹⁴ z OZE do 2020 r., co z kolei wymaga, oprócz wspomnianego zwiększenia efektywności energetycznej, mobilizacji wszystkich zasobów odnawialnych, z których można pozyskać energię. Dla porównania, w 2007 r. we Francji konsumpcja energii ogółem wyniosła 162 Mtoe, z czego ponad 83,8 Mtoe pobrano w formie energii cieplnej. Wynika z tego, że francuski cel ogólny wyznaczony z dyrektywie OZE w połowie będzie musiał zostać zrealizowany poprzez rozwój sektora odnawialnej energii cieplnej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że we francuskim prawodawstwie wciąż brakuje definicji energii chłodzenia z odnawialnych źródeł, a sektor chłodnictwa nie został wliczony do kalkulacji składających się na prognozy osiągnięcia wskaźników udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii brutto.

Duży potencjał rolnictwa i leśnictwa Francji sprawia, że krajowy cel ogólny ma zostać zrealizowany w znacznej mierze w oparciu o biomasę. Obecnie dominujący surowiec do produkcji energii termicznej we Francji stanowi biomasa leśna, z niej pochodzi 97% całkowitej ilości energii

energochłonność gospodarki spadnie dzięki regulacjom skutecznie promującym rozwiązania oszczędzające energię).

¹² Informacje i dane statystyczne na temat ciepła systemowego we Francji są dostępne na stronie internetowej CETE (Centrum Badań Technicznych i Urządzeń), agencji Ministerstwa Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Morza, http://www.cete-ouest.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=361 (dane z 20 października 2010 r.).

¹³ *Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables. Période 2009-2020*, krajowy plan działań Francji, dokument opracowany przez Ministerstwo Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Morza, Paryż 2010, s. 10.

¹⁴ Tona oleju ekwiwalentnego (toe) jest międzynarodową jednostką energii, będącą energetycznym równoważnikiem jednej metrycznej tony ropy naftowej, o wartości 41,9 GJ (gigadzula).

cieplnej wytworzonej z OZE. Oprócz drewna i jego pochodnych, drugim rodzajem odnawialnego surowca energetycznego wykorzystywanym we Francji jest biomasa pochodzenia rolniczego, zwłaszcza w postaci celowych odpadów przemysłu rolno-spożywczego. W perspektywie rosnącego zapotrzebowania na nowe źródła biomasy, można spodziewać się dynamicznego wzrostu popytu na biomasę lignocelulozową pochodzenia rolniczego¹⁵, której potencjał w przypadku Francji nie jest jeszcze w pełni wykorzystywany¹⁶.

Wszystkie państwa członkowskie UE muszą również uwzględnić w swoich krajowych porządkach prawnych pewne preferencje w obszarze prawa budowlanego, jakie zostały wyznaczone przez prawodawcę unijnego w dyrektywie OZE. W celu wdrożenia tych postanowień wszelkie rozwiązania, prowadzące do zwiększenia efektywności energetycznej budynków oraz produkcji energii do ogrzewania i chłodzenia z OZE, mają być przedmiotem jednoznacznego wsparcia, zwłaszcza w postaci certyfikatów. Dodatkowo, sprawność instalacji, w której wytwarzana jest energia z biomasy, nie może być mniejsza niż 85% w sektorze mieszkaniowym i usługowym lub 70% w zastosowaniach przemysłowych, przy czym parametry te powinny być obliczane na bazie zestandaryzowanych procedur¹⁷. W wypadku gwarancji pochodzenia energii to, o ile w przypadku energii elektrycznej z OZE istnieje obowiązek wydania gwarancji pochodzenia na wniosek jej producenta, o tyle w przypadku energii cieplnej nie ma już takiego obowiązku. Wymóg wydania gwarancji pochodzenia dla energii ciepła i chłodu z OZE zależy od decyzji poszczególnych państw członkowskich. Zawsze jednak wystawianie gwarancji pochodzenia musi być zgodne z kryteriami obiektywności, przejrzystości i niedyskryminacji¹⁸.

Kolejnym mechanizmem promującym wytwarzanie energii termicznej z biomasy, którego istnienie musi być zagwarantowane przez państwa członkowskie, jest system certyfikacji dla instalatorów kotłów i pieców na biomasę (lub systemu równoważnego)¹⁹.

¹⁵ Biomasa lignocelulozowa (zwana też LCB – *lignocellulosic biomass*) obejmuje włókniaste lub zdrewniałe rolnicze i leśne pozostałości i materiały odpadowe oraz rośliny z upraw energetycznych. Jest jednym z najpowszechniej występujących i najtańszych surowców odnawialnych do produkcji energii. Patrz: J.-C. Ogier, D. Ballerini, J.-P. Leygue, L. Rigal, J. Pourquie, *Production d'éthanol à partir de biomasse lignocellulosique*, w: „Oil & Gas Science and Technology” 54, 1999, nr 1, s. 68.

¹⁶ *Plan d'action national*, op. cit., s. 88-89.

¹⁷ Art. 13, ust. 6 dyrektywy OZE.

¹⁸ Art. 15 ust. 1 i 2 dyrektywy OZE.

¹⁹ Art. 14 pkt 3 dyrektywy OZE.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na kryterium niezbędności i proporcjonalności w odniesieniu do procedur autoryzacji, certyfikacji licencjonowania produkcji, przesyłu i dystrybucji energii cieplnej z OZE²⁰, sformułowane przez prawodawcę unijnego w art. 13 ust. 6 dyrektywy OZE.

Bardzo ważne dla skutecznego zwiększenia wykorzystania energii ciepła i chłodzenia z OZE będą uproszczenie i harmonizacja prawno-administracyjnych regulacji dotyczących przyłączenia instalacji wytwarzającej tego typu energię do systemów lokalnego ogrzewania lub chłodzenia. Dzięki systemom lokalnego ogrzewania lub chłodzenia, energia termiczna w postaci pary, gorącej wody lub schłodzonych płynów może zostać dystrybuowana z centralnego źródła produkcji przez sieć do wielu punktów odbiorczych²¹.

Dyrektywa OZE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek oceny konieczności budowy nowej infrastruktury lokalnego systemu wytwarzania i dystrybucji energii ciepła i chłodu ze źródeł odnawialnych w celu osiągnięcia krajowego celu ogólnego na rok 2020. Wnioski z tej oceny stanowią część krajowego planu działań. W przypadku stwierdzenia potrzeby rozbudowy infrastruktury, państwa członkowskie zamieszczają w swoim planie wykaz działań, jakie zamierzają podjąć w celu rozbudowania struktury zagospodarowania ciepła z dużych instalacji wykorzystujących energię geotermalną, słoneczną lub biomasy²².

Omówione przepisy dyrektywy OZE, odnoszące się w sposób pośredni i bezpośredni do sektora ogrzewania i chłodzenia, znajdują odzwierciedlenie w prawodawstwie francuskim. Aby zrozumieć specyfikę procesu implementacji tej dyrektywy do porządku prawnego Francji, należy odnieść się do sztandarowego krajowego dokumentu w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, znanego pod nazwą *Grenelle Environnement*²³.

²⁰ Art. 13 ust. 1 dyrektywy OZE.

²¹ Art. 2 pkt „g” dyrektywy OZE.

²² Art. 16 ust. 11 dyrektywy OZE. W polskiej wersji językowej, opublikowanej w oficjalnym dzienniku urzędowym UE, występuje błędne sformułowanie tego ustępu. Zamiast „w celu dostosowania rozbudowy produkcji systemu lokalnego ogrzewania i chłodzenia z wielkich instalacji wykorzystujących biomasa, energię ciepła i geotermalną” powinno być: „w celu dostosowania rozbudowy produkcji systemu lokalnego ogrzewania i chłodzenia z wielkich instalacji wykorzystujących biomasa, energię słoneczną i geotermalną”, wzorem angielskiej wersji językowej tejże dyrektywy, w której omawiany fragment przepisu brzmi: „to accommodate the development of heating and cooling production from large biomass, solar and geothermal facilities”.

²³ Termin *Grenelle Environnement* nie jest tłumaczony na język polski; słowo „grenelle” w nazwie dokumentu pochodzi od nawy ulicy w Paryżu (rue de Grenelle), przy której

3. Wpływ przyjęcia *Grenelle Environnement* na kształtowanie prawa francuskiego w zakresie produkcji energii termicznej z biomasy

W maju 2007 r. we Francji rozpoczęły się prace nad bezprecedensowym w tym kraju projektem ramowego dokumentu strategicznego i aktów prawnych regulujących kompleksowo kwestie ochrony środowiska i walki ze zmianami klimatu. Eksperti różnych dziedzin, przedstawiciele organizacji pozarządowych, przedsiębiorcy, ministrowie, a także przedstawiciele innych zainteresowanych podmiotów wzięli udział w procesie przygotowywania programu *Grenelle Environnement*, swoistej mapy drogowej Francji w dziedzinie ekologii i zrównoważonego rozwoju.

W dokumencie strategicznym, przygotowanym przez rząd Nicolasa Sarkozy'ego, zostało zawartych około trzystu zobowiązań, których spełnienie zapewniają specjalne w tym celu przyjęte ustawy i odpowiednie wykonawcze akty prawne, ogłoszone między 2008 a 2010 r. Inicjatywa stworzenia ramowego dokumentu oraz legislacji, które stworzą warunki do tzw. zielonego wzrostu, wynika bezpośrednio ze zobowiązań międzynarodowych i unijnych w zakresie redukcji emisyjności gospodarki, zwiększenia efektywności energetycznej oraz konieczności ochrony bioróżnorodności²⁴.

Prace nad *Grenelle Environnement* stanowią odpowiedź rządu francuskiego na wskazania wynikające z debaty nad kształtem pakietu energetyczno-klimatycznego²⁵. Rezultatem przyjęcia wspomnianego dokumentu ramowego było ustanowienie aktów prawnych, transponujących postanowienia m.in. dyrektywy OZE odnoszące się do produkcji ciepła i chłodu

w 1968 r. odbyła się pierwsza konferencja poświęcona problemom środowiska naturalnego we Francji.

²⁴ Chodzi m.in. o dyrektywę Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. WE, L 206, z 22 lipca 1992 r. oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dyrektywa EU ETS), Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r., s. 63-87.

²⁵ Na pakiet energetyczno-klimatyczny przyjęty w wyniku porozumienia zawartego w grudniu 2008 r. między Parlamentem Europejskim i Radą, składa się sześć aktów prawnych, w tym m.in. dyrektywa OZE, wspomniana powyżej dyrektywa EU ETS oraz decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r., s. 136-148.

z biomasy. Takimi właśnie prawnymi instrumentami realizacji strategii *Grenelle Environnement* i jednocześnie aktami implementującymi znaczną część postanowień dyrektywy OZE do prawa francuskiego są przede wszystkim dwie omówione poniżej ustawy, przyjęte kolejno w 2009 i 2010 r. Oba akty prawne zawierają przepisy zmieniające obowiązujące we Francji ustawy, tak by dostosować je do wymogów m.in. dyrektywy OZE.

Jako pierwsza weszła w życie ustawa nr 2009-967 z 3 sierpnia 2009 r. w sprawie programu wdrażania *Grenelle Environnement*²⁶ (nazywana także ustawą *Grenelle I*), wprowadzając legalną definicję biomasy do ustawy nr 2005-781 z 13 lipca 2005 r. w sprawie programów orientacji polityki energetycznej²⁷. Definicja przyjęta przez francuskiego ustawodawcę jest identyczna z definicją z art. 2 dyrektywy OZE, cytowaną na początku niniejszego opracowania.

Ustawą *Grenelle I* został zmieniony francuski kodeks urbanistyczny²⁸. Wprowadzony obowiązek sporządzenia oceny warunków przyłączenia do sieci ciepłowniczej instalacji wytwarzającej energię termiczną z odnawialnych źródeł nawiązuje do art. 16 ust. 11 dyrektywy OZE w sprawie obowiązku oceny konieczności budowy nowej infrastruktury lokalnego systemu energii ciepła i chłodu ze źródeł odnawialnych. Zmiana ta stanowi ważny bodziec dla rozwoju źródeł ciepła i chłodu z biomasy, ograniczając przeszkody, które wystąpiły na etapie przyłączania do sieci dystrybucyjnej. Brak przyłącza często jest równoznaczny z brakiem opłacalności inwestycji.

Z kolei w art. 19 ust. 4 ustawy *Grenelle I* francuski ustawodawca powołał do życia Fundusze Ciepłe (*Fonds Chaleur*), będące mechanizmem finansowym wspierającym rozwój produkcji i dystrybucji ciepła pochodzącego z odnawialnych źródeł, zwłaszcza z biomasy lignocelulozowej pochodzenia rolniczego i leśnego²⁹. W ramach Funduszy Ciepłych istnieje kilka grup docelowych beneficjentów, choć szczególne wsparcie zostało przewidziane dla sektora przemysłowego, rolnego i usługowego w ramach projektu „BCIAT – Biomasa, Ciepło dla Przemysłu, Rolnictwa i Usług”³⁰. Projekt ten (zainicjowany w 2008 r. przez Ministerstwo Ekologii, Energii,

²⁶ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, Dz. Urz. Nr 179 z 5 sierpnia 2009 r., s.13031, tekst nr 2.

²⁷ Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JO Nr 0163 z 14 lipca 2005 r., s. 11570, tekst nr 2.

²⁸ Art. L128-4 Code de l'Urbanisme, tekst jedn.: Dz. Urz. z 1 listopada 2010 r.

²⁹ J.-C. Ogier, D. Ballerini, J.-P. Leygue, L. Rigal, J. Pourquié, op. cit., s. 69.

³⁰ *Biomasse Chaleur, Industrie, Agriculture, Teritaire – nabór wniosków 2011*, dokument wydany przez francuską Agencję ds. Środowiska i Zarządzania Energią ADEME oraz Ministerstwo Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Morza.

Zrównoważonego Rozwoju i Morza) koordynowany jest przez Agencję do spraw Środowiska i Zarządzania Energią³¹. Instalacje przemysłowe, rolnicze lub usługowe do produkcji energii termicznej z biomasy mogą uzyskać finansowe wsparcie w ramach projektu BCIAT, pod warunkiem, że wytwarzają więcej niż 1000 toe ciepła rocznie (ok. 11,6 MWh). Środki finansowe są wypłacane w formie dopłat inwestycyjnych, płatności stałych za każdą kilowatogodzinę wyprodukowanej energii lub w obu tych formach.

Kryterium wyboru wnioskodawców mających otrzymać dofinansowanie opiera się na stosunku kwoty dotacji, jaką wnioskodawca chciałby otrzymać, do przewidywanej ilości energii termicznej z biomasy wyprodukowanej w jego instalacji w ciągu roku. Im niższy jest ten iloraz, tym większa jest szansa na otrzymanie subwencji z Funduszu Ciepłego. Takie rozwiązanie promuje najbardziej efektywne instalacje i pozwala zapobiegać nadużyciom w deklarowanych planach inwestycyjnych. Innym ważnym kryterium wyboru projektów jest poziom emisji pyłów do powietrza z instalacji wykorzystujących biomasę na cele energetyczne. W ten sposób rozwój sektora odnawialnej energii ciepła został połączony z przeciwdziałaniem zanieczyszczeniu powietrza.

Wśród zrealizowanych dotychczas inwestycji wykorzystujących wsparcie w ramach programu BCIAT, przeważają instalacje oparte na surowcach rolno-spożywczych, a 80% inwestycji zlokalizowanych jest na obszarach wiejskich³². Na podstawie raportów podsumowujących dwie dotychczas zrealizowane tury projektu BCIAT można stwierdzić, że ten sposób wsparcia produkcji ciepła z biomasy jest bardzo skuteczny. Warto dodać, że w ramach Funduszy Ciepłych finansowane są także mniejsze projekty inwestycyjne, np. poza trybem konkursowym przewidziane zostały dotacje dla inwestycji w sieci ciepłownicze zasilane energią z biomasy oraz instalacje kotłów na biomasę³³.

Przedmiotem regulacji ustawy *Grenelle I* jest także obowiązek uwzględniania produkcji ciepła z OZE we wszystkich aktach planistycznych i strategiach gospodarki przestrzennej (art. 19.IV). Ustawodawca kładzie szczególny nacisk w tym zakresie na przepisy dotyczące termomoder-

³¹ *Fonds Chaleur – bilan et perspectives*, komunikat prasowy Agencji ds. Środowiska i Zarządzania Energią – ADEME oraz Ministerstwa Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Morza z 19 października 2009 r.

³² Podczas pierwszej tury realizacji projektu aż siedemnaście na trzydzieści jeden dofinansowanych inwestycji bazowało na biomasie pochodzenia rolno-spożywczego; *Fonds Chaleur – bilan et perspectives*, op. cit., s. 3.

³³ *Ibidem*, s. 15-16.

nizacji, certyfikaty efektywności energetycznej budynków oraz wytwarzanie energii cieplnej bezpośrednio w obiekcie budowlanym.

Ustawa *Grenelle I* zakłada zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 75% do 2050 r. w stosunku do bazowego 1990 r. Powinna ona sprzyjać zwiększeniu wytwarzania ciepła i chłodu z biomasy, gdyż spalanie biomasy zalicza się do sposobów generacji energii o zmniejszonym wskaźniku emisji dwutlenku węgla do atmosfery w porównaniu do paliw kopalnych³⁴. Omawiana ustawa implementuje także krajowy cel ogólny Francji, pierwotnie zapisany w załączniku I dyrektywy OZE³⁵. Ponadto, właśnie w *Grenelle I* znajdują się przepisy transponujące do francuskiego prawa te regulacje dyrektywy OZE, które dotyczą obowiązku uproszczenia planowania, wspierania i propagowania innowacji w zakresie produkcji energii odnawialnej we wszystkich formach.

Drugą ustawą dostosowującą porządek prawny Francji do wymogów wyznaczonych wcześniej na szczeblu unijnym oraz krajowym jest ustawa nr 2010-788 z 12 lipca 2010 r. w sprawie narodowego zaangażowania dla środowiska, nazywana także ustawą *Grenelle II*³⁶. Zgodnie z brzmieniem art. 86 tej ustawy, obowiązkowym elementem wszystkich przyłączy ciepłowniczych sieci dystrybucyjnych ciepła będą urządzenia pomiarowo-rozliczeniowe. Takie rozwiązanie umożliwi pełniejszą kontrolę podaży ciepła wytwarzanego z źródeł zasilanych biomasą, tym samym ułatwiając wypełnienie obowiązku przedkładania sprawozdań, wyników monitoringu i analiz dotyczących środków podjętych w celu realizacji krajowego celu ogólnego³⁷. Z kolei art. 85.II ustawy *Grenelle II* zmienia treść ustawy nr 80-531 z 15 lipca 1980 r. w sprawie oszczędności energii i wykorzystania ciepła³⁸, modyfikacja dotyczy przede wszystkim klasyfikacji sieci ciepłowniczych. Te sieci, które są zasilane ciepłem pochodzącym z odnawialnych źródeł co najmniej w połowie, będą mogły korzystać ze preferencyjnych warunków funkcjonowania, gwarantowanych przez samorządy lokalne.

³⁴ Obecnie odchodzi się od przekonania, że spalanie biomasy jest neutralne w zakresie emisji dwutlenku węgla. W rzeczywistości bilans emisji dwutlenku węgla związanych z czerpaniem energii z biomasy zależy od wielu czynników; patrz: E. Johnson, *Goodbye to Carbon Neutral: Getting Biomass Footprints Right*, „Environmental Impact Assessment Review” 2009, nr 29, s. 165-168.

³⁵ Art. 2 ust. 2 ustawy *Grenelle I*.

³⁶ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO Nr 0160 z 13 lipca 2010 r., s. 12905, tekst nr 1.

³⁷ Obowiązek monitoringu i sprawozdawczości Komisji wynika art. 23 dyrektywy OZE.

³⁸ Loi n 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur), JO Nr z 16 lipca 1980 r., s. 1783 (tekst jedn. z 14 lipca 2010 r.).

4. Wytwarzanie energii termicznej z biomasy w ramach „Wieloletniego programu inwestycji w produkcję ciepła na lata 2009-2020”

Art. 50 francuskiej ustawy z 13 czerwca 2005 r. w sprawie programu wyznaczającego kierunki polityki energetycznej³⁹ stanowi, że „minister właściwy do spraw energetyki ustanawia i ogłasza wieloletni program inwestycji w produkcję energii wykorzystywanej do wytwarzania ciepła. Wyznacza w szczególności cele sektorowe produkcji energii odnawialnych dla poszczególnych regionów Francji”. Na podstawie tego przepisu został ustanowiony „Wieloletni program inwestycji w produkcję ciepła na lata 2009-2020” – strategiczny dokument Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Klimatu Ministerstwa Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Gospodarki Przestrzennej⁴⁰. Omawiając postanowienia tego Programu, warto przybliżyć jego uwarunkowania.

Francuska polityka energetyczna, zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy z 13 czerwca 2005 r. w sprawie programu wyznaczającego kierunki polityki energetycznej, realizuje cztery główne cele:

- a) zwiększanie niezależności energetycznej Francji oraz gwarancji zaopatrzenia w energię,
- b) zapewnienie konkurencyjnych cen energii,
- c) ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska, zwłaszcza w kontekście nasilającego się efektu cieplarnianego,
- d) spójność społeczną i terytorialną możliwą dzięki dostępowi wszystkim do energii.

Realizacji tych celów służą takie środki, jak: zwiększenie kontroli popytu na energię, dywersyfikacja jej źródeł, rozwój badań i innowacji w energetyce, zapewnienie środków transportu i magazynowania przystosowanych do potrzeb.

W świetle wymienionych celów uzasadnione wydaje się zwiększenie produkcji energii termicznej z biomasy, która – zaliczając się do źródeł

³⁹ Loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JO Nr 163 z 14 lipca 2005 r., s. 11570, tekst nr 2.

⁴⁰ *Programmations pluriannuelles des investissements de production de chaleur (PPI chaleur)*, raport Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Klimatu Ministerstwa Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Gospodarki Przestrzennej, spełniający wymogi zawarte w art. 50 ustawy nr 2005-781 z 13 lipca 2005 r. w sprawie programu wyznaczającego kierunki polityki energetycznej.

generacji rozproszonej – doskonale odpowiada kierunkom rozwoju energetyki we Francji. Wskazane wydaje się zwłaszcza zagospodarowanie odpadów i produktów ubocznych rolnictwa na cele energetyczne, wykorzystanie biomasy nienadającej się na cele żywnościowe należy bowiem do rozwiązań niezwykle korzystnych i spotyka się z jednoznaczną aprobatą w kręgach rolniczych oraz ekspertów w dziedzinie energetyki. Warto w tym miejscu odnieść się do art. 13 ustawy z 13 czerwca 2005 r. w sprawie programu wyznaczającego kierunki polityki energetycznej, w którym ustawodawca wyznaczył wspólny obowiązek ministra właściwego do spraw środowiska oraz ministra właściwego do spraw energii realizacji planu *Terre-énergie* („Ziemia-energia”). Wdrożenie założeń planu *Terre-énergie* ograniczyło import ropy naftowej do Francji dzięki wykorzystaniu dostępnych zasobów biomasy do produkcji ciepła i biopaliw transportowych⁴¹. W celu usprawnienia zagospodarowania biomasy na cele energetyczne w ramach powyższego planu, w 2005 r. powołany został „międzyresortowy koordynator”⁴².

Wspomniany wcześniej „Wieloletni program produkcji ciepła na lata 2009-2020” zawiera prognozę znacznego wzrostu udziału ciepła z odnawialnych źródeł, który ma iść w parze ze zmniejszeniem konsumpcji ciepła i chłodu o 19% do 2020 r. w porównaniu z rokiem 2005⁴³. Cele dotyczące produkcji ciepła w poszczególnych sektorach wyznacza rozporządzenie z 15 grudnia 2009 r. w sprawie wieloletniego programu inwestycji w produkcję ciepła⁴⁴. Kwalifikuje ono biomasę jako podstawowe źródło ciepła i główny czynnik wzrostu udziału energii cieplnej z OZE w ogólnej produkcji ciepła, wyprzedzając w tym względzie pompy ciepła, kolektory słoneczne i źródła geotermalne (inne niż pompy ciepła).

Na zakończenie warto zauważyć, że oprócz opisanych w niniejszym artykule instrumentów wsparcia, we francuskim krajowym planie działań wymieniono trzydzieści siedem mechanizmów wsparcia dla OZE, z czego

⁴¹ Art. 13 Loi n°2005-781, op. cit.

⁴² Odpowiedź ministra rolnictwa i rybactwa na interpelację nr 19223 w sprawie środków przewidzianych w celu ograniczenia importu ropy naftowej do 2010 r., Dz. Urz. Senatu z 3 listopada 2005 r., s. 2847.

⁴³ Zmniejszenie konsumpcji ciepła i chłodu o 19% do 2020 r. w porównaniu z rokiem 2005 (z 73,8 do 60 Mtoe). Art. 1 i 2 ustawy nr 2005-781 z 13 lipca 2005 r. w sprawie programu wyznaczającego kierunki polityki energetycznej, op. cit.

⁴⁴ Arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production de chaleur, JO Nr 0008 z 10 stycznia 2010 r., s. 527, tekst nr 3.

pięć dotyczy wyłącznie produkcji odnawialnej energii cieplnej, a trzy przeznaczone są specjalnie dla gospodarstw rolnych⁴⁵.

Aby zachęcić do inwestycji w obszarze energii odnawialnej, planuje się zmianę wielu regulacji prawnych. Budowa instalacji służących do produkcji energii cieplnej z biomasy we Francji musi uwzględniać uwarunkowania wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego, prawa ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem wpływu instalacji na obszary „Natura 2000”. Procedury umożliwiające prowadzenie omawianych inwestycji często oceniane są jako nadmiernie czasochłonne. Dlatego postuluje się, by były one proporcjonalne do skali inwestycji tzn. jej wielkości, mocy zainstalowanej itp.⁴⁶

Dodatkowo, dzięki zmianie rozporządzenia z 25 lipca 1997 r. w sprawie ogólnych wytycznych odnoszących się do instalacji kwalifikowanych dla ochrony środowiska (rubryka nr 2910 – „spalanie”), można ubiegać się o nadanie statusu „instalacji kwalifikowanej dla ochrony środowiska” instalacjom służącym do produkcji ciepła z biomasy⁴⁷. Taki status implikuje liczne przywileje związane z funkcjonowaniem instalacji, a tym samym będzie w sposób istotny zachęcać potencjalnych inwestorów do realizacji przedsięwzięć związanych z wytwarzaniem energii termicznej z biomasy.

Od 2005 r. inwestowaniu w technologie oszczędzania energii lub ogrzewania budynków ciepła z odnawialnych źródeł sprzyja system świadectw oszczędności energetycznej. System umożliwia przedsiębiorstwom zajmującym się dystrybucją energii uzyskanie specjalnych certyfikatów za promowanie efektywności energetycznej i zastępowanie paliw kopalnych OZE w systemach ogrzewnictwa. Przedsiębiorstwa, które nie uzyskają wystarczającej liczby świadectw oszczędności energetycznej, zobowiązane są do uiszczenia opłaty zastępczej⁴⁸. Do pozostałych elementów składających się na strategię wsparcia produkcji energii odnawialnej należą m.in.:

– kampanie informacyjne,

⁴⁵ *Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables. Période 2009-2020*, op. cit., s. 16-20.

⁴⁶ *Ibidem*, s.16.

⁴⁷ Arrêté du 25 juillet 1997 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique n° 2910: Combustion, JO Nr 225 z 27 października 1997 r.

⁴⁸ Arrêté du 28 juin 2010 définissant les opérations standardisées d'économies d'énergie, JO Nr 0178 z 4 sierpnia 2010 r.

– niższy podatek VAT na miejskie ciepło sieciowe, jeśli w co najmniej 50% pochodzi z OZE,
– rozbudowa sieci chłodu z odnawialnych źródeł,
– przedłużenie trwania koncesji,
– plan wsparcia zagospodarowania odpadów,
– pomoc w budowie i przebudowie szklarni w ogrodnictwie,
– plany zwiększania efektywności energetycznej gospodarstw rolnych w celu doprowadzenia do tego, że do 2013 r. 30% francuskich gospodarstw rolnych cechować się będzie zwiększoną samowystarczalnością energetyczną⁴⁹.

Co ciekawe, już w 1999 r. Agencja do spraw Środowiska i Zarządzania Energią powołała do życia stowarzyszenie wykwalifikowanych instalatorów w sektorze energetyki odnawialnej. Dziś funkcjonuje ono jako „Qualit’EnR” i zrzesza ponad 18 tysięcy przedsiębiorstw instalacyjnych OZE, a elementem tej struktury jest m.in. stowarzyszenie instalatorów w dziedzinie produkcji energii z biomasy („Qualibois”)⁵⁰. Członkowie stowarzyszenia „Qualit’EnR” kierują się wartościami zapisanymi w tzw. „Karcie jakości” odnoszącej się do zasad etyki zawodowej, informacji i usług świadczonych konsumentom⁵¹, a działalność stowarzyszenia może z powodzeniem służyć procesowi wdrażania dyrektywy OZE⁵².

5. Podsumowanie

Powyższy przegląd regulacji prawnych pozwala stwierdzić, że francuskie ustawodawstwo zawiera solidne podstawy wsparcia produkcji energii ciepła wytwarzanego w źródłach zasilanych biomasą. Energetyka odnawialna we Francji wstąpi dzięki ustawowym regulacjom *Grenelle I i II* na drogę jeszcze bardziej dynamicznego rozwoju. Mimo że biomasa leśna nadal pozostaje dominującym surowcem do produkcji energii termicznej z OZE, obserwuje się wzrost wykorzystania biomasy pochodzącej z sektora rolno-spożywczego, przy czym wydaje się, że dzięki ostrożności w zago-

⁴⁹ *Plan de performance énergétique des exploitations agricoles 2009-2013*, dokument strategiczny Ministerstwa Rolnictwa i Rybactwa z 3 lutego 2009 r., s. 3, dostępny na stronie internetowej resortu: agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/plan_PPE.pdf (dane z 25 października 2010 r.).

⁵⁰ *Rapport d’activité 2009* dostępny na stronie internetowej stowarzyszenia: qualit-enr.org/document/Menu_Haut/Qualit_EnR/Qui_sommes_nous/index.htm

⁵¹ *Plan d’action national en faveur des énergies renouvelables. Période 2009-2020*, op. cit., s. 34-35.

⁵² Związana w odniesieniu do art. 14 „Informowanie i szkolenie” dyrektywy OZE.

spodarowywaniu powierzchni na cele pozarolnicze Francja uniknęła wielu zagrożeń wynikających m.in. z konfliktu między przeznaczeniem gruntów rolnych na cele służące produkcji żywności a ich przeznaczeniem pod uprawy roślin energetycznych. Zarówno krajowy plan działań, który powstał w wyniku realizacji postanowień dyrektywy OZE, jak i wewnętrzne prawodawstwo Francji zawierają postulaty rozwijania produkcji surowców roślinnych na cele energetyczne w sposób zrównoważony, czyli taki, który zapewni stabilną podaż biomasy bez ryzyka utraty równowagi biologicznej i nadużycia świadczeń ekosystemów leśnych. Systemy wsparcia wytwarzania termicznej energii z biomasy w formie regulacji prawnych oraz wynikających z nich instrumentów administracyjnych i finansowych, jakie już zostały lub będą w najbliższym czasie wprowadzone we Francji, z pewnością przyczynią się do zwiększenia niezależności energetycznej kraju, przy jednoczesnym zachowaniu spójności społecznej i „terytorialnej oraz wymogów ochrony środowiska.

PRODUCTION OF THERMAL ENERGY FROM BIOMASS IN FRANCE – SELECTED LEGAL ASPECTS

Summary

The paper discusses French support mechanisms for the production of thermal energy from biomass in view of legal regulations and plans contained the national plan for action, presented to the European Commission by the Ministry of Ecology, Energy, Sustainable Development and Sea. In particular, analyses were presented concerning the Acts adopted in 2009 and 2010 as a result of a strategic agreement on sustainable development and environmental protection, i.e. *Grenelle Environnement*.

In France, producers of thermal energy from biomass may use e.g. the Thermal energy Funds, i.e. financial mechanisms promoting the most efficient installations in this branch of power engineering industry. Changes in law executed in recent years also facilitate the monitoring of the amount of energy generated from renewable energy sources, thanks to the new requirement to install measuring and clearing devices at every service line connected to the heat distribution network. Recently installations for heat production from biomass may also be granted the status of installations qualified for environmental protection.

Support mechanisms for the production of thermal energy from biomass, presented in the paper, were evaluated positively and seem to be an effective instrument, aiming at an increase in the proportion of thermal energy from sustainable energy sources in the final gross energy consumption in France in the following years.

LA PRODUZIONE DI ENERGIA TERMICA DA BIOMASSE IN FRANCIA – ALCUNI ASPETTI LEGALI

Sommario

L'articolo tratta dei meccanismi francesi per il sostegno all'energia termica da biomasse alla luce delle regolazioni giuridiche e dei piani contenuti nel programma operativo nazionale presentato alla Commissione Europea dal Ministero dell'ecologia, energia, sviluppo sostenibile e del mare. In particolare sono sottoposte ad analisi le leggi adottate durante il 2009 e il 2010, a seguito dell'accordo strategico nell'ambito dello sviluppo sostenibile e della tutela dell'ambiente – *Grenelle Environnement*.

In Francia i produttori di energia termica da biomasse possono usufruire, tra l'altro, dei c.d. Fondi Termici, ovvero di meccanismi per il finanziamento di maggiori impianti a biogas. Le modifiche legislative realizzatesi negli ultimi anni facilitano anche il controllo della quantità dell'energia derivante dalle fonti energetiche rinnovabili grazie al nuovo obbligo di inserire strumenti di misura e calcolo per ogni connessione alle reti di riscaldamento. Gli impianti di riscaldamento a biomassa possono di recente conseguire lo *status* di „impianti per la tutela dell'ambiente”.

I meccanismi presentati per il sostegno alla produzione di energia termica da biomasse sono stati valutati positivamente e sembrano essere strumenti efficaci per l'aumento della quota di energia termica che, nel consumo energetico finale lordo della Francia, si potrà ottenere, nei prossimi anni, da fonti energetiche rinnovabili.

HELENA SZEWCZYK

Prawne pojęcie rolniczej choroby zawodowej

1. Uwagi wprowadzające

Rolnictwo jest działem gospodarki narodowej, w którym w związku z wykonywaną pracą można się nabawić wielu chorób niewystępujących lub rzadko pojawiających się u osób pracujących w innych sektorach gospodarki. Uciążliwość pracy w gospodarstwie rolnym związana z jej specyficznym charakterem¹, jak również niskim poziomem stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie², stanowią one podstawowe przyczyny zagrożeń dla zdrowia i życia rolników, powodujące wysoką wypadkowość i zachorowalność na rolnicze choroby zawodowe.

Przyczyny wystąpienia takich chorób zasadniczo nie uległy w ostatnich latach zmianie – są to głównie czynniki biologiczne i chemiczne oraz wysoki stopień narażenia na oddziaływanie pyłu rolniczego, będącego mieszaniną cząstek organicznych i nieorganicznych. Do szkodliwych czynników biologicznych w środowisku pracy rolnika należą: mikroorganizmy pochodzenia zwierzęcego, roślinnego, glebowego i wodnego, (wirusy, bakterie, grzyby, priony), które mogą powodować choroby odzwierzęce i inne

¹ Mowa tu zwłaszcza o takich jej cechach, jak: wydłużenie dnia roboczego, różnorodność i złożoność pracy, jej wielomiejscowość, sezonowość i polowy charakter prac wykonywanych w produkcji roślinnej, nieprzerwany cykl w produkcji zwierzęcej, eksploatacja środków technicznych o dużej energii i in.; por. T. Rychlik, J. Kozieradzki, *Podstawowe pojęcia w ekonomice rolnictwa*, Warszawa 1978, s. 181; L. Ostrowski, *Problemy społeczne wsi polskiej*, Warszawa 1989, s.53 i n.

² Por. L. Ostrowski, op. cit., s. 55; F. Małysz, *Wypadki i choroby zawodowe w gospodarstwie rolnym oraz świadczenia (I)*, „Polityka Społeczna” 1989, nr 2; J. Olesieński, *Działalność Państwowej Inspekcji Pracy w 1990 r. (II)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 11; R. Śpiewak, *Zawodowe choroby skóry u rolników*, w: J. Zagórski (red.), *Choroby zawodowe i parazawodowe w rolnictwie*, Lublin 2000, s. 142-152.

schorzenia zakaźne; pasożyty wewnętrzne (pierwotniaki, robaki) wywołujące choroby inwazyjne; pasożyty zewnętrzne (owady, roztocza, kleszcze) i różnorodne substancje (alergeny, toksyny) pochodzenia bakteryjnego, grzybiczego, roślinnego i zwierzęcego, które mogą być przyczyną chorób alergicznych i toksycznych³.

Do najczęściej występujących chorób odzwierzęcych zalicza się: salmonellozę, wściekliznę, boreliozę, kleszczowe zapalenie mózgu i opon mózgowo-rdzeniowych, jersiniozę, kamylobakteriozę, tężec, toksoplazmozę i grzybice odzwierzęce. W środowisku pracy na wsi istnieje także duże zagrożenie chorobami o podłożu alergicznym dróg oddechowych (astma, zapalenie pęcherzyków płucnych), skóry (np. kontaktowe zapalenie, wyprysk, pokrzywka), oczu (zapalenie spojówek) oraz o podłożu immunotoksycznym (np. zespół toksyczny ODTS), a także uczuleniowe zapalenie skóry oraz kleszczowe zapalenie mózgu i opon mózgowo-rdzeniowych⁴.

W rolnictwie występuje również ryzyko zawodowe związane z kontaktem z czynnikami chemicznymi (powodującymi m.in. zatrucia), przede wszystkim środkami ochrony roślin oraz nawozami. Obie te substancje celowo wprowadza się do środowiska w określonych stężeniach. Środki ochrony roślin są związkami o nieselektywnym działaniu oraz łatwej zdolności przenikania do organizmu ssaków, w większości toksycznymi⁵.

Problematyka chorób zawodowych rolników jest niezwykle ważna nie tylko ze względów teoretycznych. Nie do przecenienia jest także jej społeczno-gospodarcze znaczenie, można bowiem w praktyce zaobserwować stale rosnący odsetek rolników zapadających na choroby związane z pracą w gospodarstwie rolnym, choć choroby zawodowe u rolników – w rozumieniu prawa ubezpieczeń społecznych – wykrywane są dość rzadko, zwłaszcza z powodu braku systematycznych badań profilaktycznych. Wiele chorób zawodowych rozwija się również w początkowej fazie bez wyraźnych objawów, a pacjenci zgłaszają się do lekarza najczęściej zbyt późno. Oznacza to, że znaczna grupa rolników, u których faktycznie – zgodnie z wiedzą medyczną – orzec można pojawienie się chorób zawodowych, nie korzysta z ochrony, zagwarantowanej w przepisach prawa ubezpieczeniowego.

³ Zob. www.krus.gov.pl.

⁴ Por. L. Solecki: *Ocena ryzyka zawodowego w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Studia i Materiały” 2010, nr 36, s. 77 i n.

⁵ Ibidem.

W świetle danych KRUS, liczba rolniczych chorób zawodowych stwierdzonych przez inspekcję sanitarną kształtowała się w latach 1997-2005 na niskim, stałym poziomie: stu kilkudziesięciu rocznie w skali całego kraju (od 104 w 2003 r. do 142 w 1999 r.)⁶. Dominowały choroby roznoszone przez kleszcze: borelioza, kleszczowe zapalenie mózgu i opon mózgowo-rdzeniowych, choroby układu oddechowego na czele z astmą oskrzelową. Pozostałe choroby to: alergiczne kontaktowe zapalenie skóry, toksoplazmoza, ubytek słuchu, aspergiloza oraz przewlekłe choroby układu nerwowego wywołane sposobem wykonywania pracy⁷. Dane KRUS nie odzwierciedlają jednak rzeczywistej liczby zachorowań na rolnicze choroby zawodowe w Polsce.

Dlatego szczególnie istotne jest ustalenie, w jakim stopniu ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁸ zapewnia skuteczną ochronę rolnikom i innym osobom objętym ubezpieczeniem chorobowym i jaki jest zakres tej ochrony. Obowiązywanie w tej dziedzinie optymalnych rozwiązań jest niezbędne ze względu na wagę dóbr prawnych w ten sposób chronionych – życia i zdrowia osób pracujących w gospodarstwach rolnych⁹ oraz ich zdolności do wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym¹⁰.

Cel niniejszego opracowania jest nieco skromniejszy. Chodzi o sprecyzowanie prawnego pojęcia „rolniczej choroby zawodowej”. Jest to pojęcie o charakterze wyjściowym dla ustalenia stopnia i zakresu ochrony, a w konsekwencji rodzaju przyznanych świadczeń. Poza przedmiotem rozważań znajdzie się natomiast problematyka chorób zawodowych pracowników zatrudnionych na podstawie stosunków pracy w rolnictwie (w przedsiębiorstwach i gospodarstwach rolnych), która stanowi przedmiot odrębnych opracowań z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Realizacja tak określonego celu wymaga analizy legalnej definicji „rolniczej choroby zawodowej”.

Warto podkreślić, że rola badań naukowych dotyczących rolniczych chorób zawodowych w dziedzinie nauk prawnych przedstawia się skrom-

⁶ Zob. www.krus.gov.pl.

⁷ Zob. W. Kobielski, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników. Tendencje zmian*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Studia i Materiały” 2000, nr 3, s. 71 i n.; H. Jaworski, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników oraz działalność prewencyjna KRUS w 2006 roku*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Studia i Materiały” 2007, nr 31, s. 15 i n.

⁸ Tekst jedn.: Dz. U 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.

⁹ Zob. H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, passim.

¹⁰ Por. D. Puślecki, *Stały i długotrwały uszczerbek na zdrowiu w wypadku przy pracy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 246 i n.

nie, a tematyka ta jest trochę zaniedbana, być może ze względu na jej interdyscyplinarny charakter. Brakuje opracowań o charakterze nie tylko całościowym i kompleksowym, ale nawet przyczynkarskim. Prowadząc rozważania w zakresie objętym tytułem opracowania, należy zatem sięgnąć do dorobku prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w którym zdecydowanie dominują prace dotyczące pracowniczych chorób zawodowych.

2. Ogólna charakterystyka rolniczych chorób zawodowych

Rolnicze choroby zawodowe powstają na skutek długotrwałego oddziaływania szkodliwych czynników znajdujących się w środowisku pracy, albo wynikają ze sposobu wykonywania pracy. Potrzeba zapobiegania tym chorobom wynika z konieczności ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa osobowego osobom, których niezdolność do pracy powstała w związku z warunkami wykonywania pracy¹¹. Trudno bowiem tolerować taką politykę państwa, w świetle której szansa na przedłużenie życia czy zmniejszenie cierpień osoby pracującej w gospodarstwie rolnym nie zasługuje na ochronę prawa.

Choroba zawodowa – w ujęciu medycznym – oznacza zaburzenie stanu zdrowia spowodowane działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia występujących w środowisku pracy¹². Pod pojęciem rolniczej choroby zawodowej rozumie się najczęściej w doktrynie ostry lub przewlekły stan chorobowy, który powstał wskutek długotrwałego, szkodliwego oddziaływania warunków pracy w gospodarstwie rolnym na organizm rolnika. W odróżnieniu od wypadku przy pracy rolniczej, wystąpienie rolniczej choroby zawodowej świadczy o długotrwałym narażeniu pracownika na zachorowanie z powodu szkodliwych warunków pracy¹³. W definicji choroby zawodowej związek z wykonywaną pracą ma charakter przyczynowy, a nie normatywny, jak to ma miejsce w odniesieniu do wypadków związanych z pracą.

¹¹ Zob. T. Wyka, *Od bezpieczeństwa socjalnego w stronę bezpieczeństwa osobowego – o zmianach w kodeksie pracy*, w: *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, Warszawa 2010, s. 105 i n.

¹² Zob. J. Jastrzębska, J. Zagórski, *Zasady rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych u rolników indywidualnych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Studia i Materiały” 2001, nr 4, s. 25.

¹³ Zob. T. Wyka, *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 48.

Nowelą, która weszła w życie 3 lipca 2009 r., wprowadzono do Kodeksu pracy art. 235¹, zawierający nową definicję pracowniczej choroby zawodowej. Z tą datą weszły w życie zmiany w zakresie regulacji problematyki chorób zawodowych na podstawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁴. Zmiany w zakresie unormowania problematyki chorób zawodowych zostały wprowadzone w wyniku realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2008 r.¹⁵, w świetle którego delegacje ustawowe zawarte w art. 237 § 1 pkt 2 i 3 k.p. były niezgodne z art. 92 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie określały wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. W rezultacie TK uznał, że rozporządzenie z 30 lipca 2002 r. w sprawie chorób zawodowych jest niezgodne z Konstytucją RP. Wskazał także, że ze względu na zasady techniki ustawodawczej niedopuszczalne jest przesunięcie całej regulacji materialnoprawnej do rozporządzenia, ponieważ norma materialnoprawna, szczególnie ta nakładająca na podmioty stosunku pracy określone obowiązki, wpływając tym samym na ich pozycję prawną, powinna być zawarta w ustawie.

W świetle art. 235¹ k.p., za pracowniczą chorobę zawodową uważa się chorobę wymienioną w wykazie chorób zawodowych, jeżeli w wyniku oceny warunków pracy można stwierdzić bezspornie lub z wysokim prawdopodobieństwem, że została ona spowodowana działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia występujących w środowisku pracy albo w związku ze sposobem wykonywania pracy, zwanych „narażeniem zawodowym”.

Z kolei w świetle art. 12 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, za rolniczą chorobę zawodową uważa się chorobę, która powstała w związku z pracą w gospodarstwie rolnym, jeżeli choroba ta jest objęta wykazem chorób zawodowych określonych w przepisach wydanych na podstawie Kodeksu pracy, czyli stanowiących załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 30 czerwca 2009 r. sprawie chorób zawodowych¹⁶. Rolniczymi chorobami zawodowymi są więc wyłącznie choroby określone w powyższym załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów, pod warunkiem że zostały one spowodowane działaniem szkodliwych dla zdrowia czynników występujących w środowisku pracy.

Za rolniczą chorobę zawodową uważa się zatem chorobę, w stosunku do której konieczne jest kumulatywne spełnienie następujących przesłańek:

¹⁴ Dz. U. Nr 99, poz. 825.

¹⁵ Zob. wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., P 23/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 82.

¹⁶ Dz. U. Nr 105, poz. 869.

- choroba powinna być wymieniona w obowiązującym wykazie chorób zawodowych,
- w wyniku oceny warunków pracy można stwierdzić bezspornie lub z wysokim prawdopodobieństwem, że choroba została spowodowana działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia występujących w środowisku pracy (pomiędzy chorobą a szkodliwymi czynnikami musi istnieć związek przyczynowy),
- zespół objawów choroby zawodowej powinien odpowiadać skutkom biologicznym działania czynnika szkodliwego,
- konieczne jest rozpoznanie choroby zawodowej przez lekarza zatrudnionego w jednostce orzeczniczej uprawnionej do rozpoznawania chorób zawodowych¹⁷.

Definicja legalna rolniczej choroby zawodowej obejmuje – jak widać – dwa podstawowe elementy składowe o różnym charakterze prawnym. Jeden z nich ma charakter formalny, ponieważ tylko choroba wymieniona w wykazie chorób zawodowych ustalonym przez ustawodawcę może być zakwalifikowana jako choroba zawodowa. Drugim z elementów o charakterze materialnym jest występowanie związku przyczynowego między działaniem czynników szkodliwych dla zdrowia albo sposobem wykonywania pracy a wystąpieniem choroby.¹⁸

3. Wykaz rolniczych chorób zawodowych

W świetle konwencji MOP nr 121 z 1964 r. istnieją trzy metody regulacji chorób zawodowych:

- metoda listy chorób zawodowych, obejmująca co najmniej choroby wymienione w załączniku do tej konwencji,
- metoda ogólna, szerokiej definicji choroby zawodowej, tzw. metoda klauzuli generalnej,
- metoda mieszana, która stanowi kombinację wyżej wymienionych metod, tzw. metoda podwójnej listy¹⁹.

Metoda mieszana związana jest z równoległym obowiązywaniem listy chorób zawodowych oraz klauzuli generalnej. Wydaje się, że pozwala ona

¹⁷ Zob. Wyrok WSA z 28 maja 2008 r., II SA/Bd 209/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁸ Por. W. Witoszko: *Jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego*. Warszawa 2010, s. 128; R. Celeda, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, L. Florek (red.), Warszawa 2005, s. 1145.

¹⁹ Por. T. Bińczycka-Majewska: *Prawne aspekty chorób zawodowych*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 7, s. 52-56.

w największym stopniu na ochronę interesów osób poszkodowanych wskutek chorób zawodowych, zmniejszając element niedookreśloności związany z metodą klauzuli generalnej, a także omijając restrykcyjność listy. Umożliwia ona – na podstawie diagnozy medycznej – uzyskanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego w związku ze schorzeniami, które nie figurują na oficjalnej liście chorób zawodowych.

W Polsce stosuje się wyłącznie pierwszą metodę opartą na wykazie chorób zawodowych powstałych w wyniku negatywnego oddziaływania warunków pracy na organizm osoby wykonującej pracę. Oznacza to niemożność przekroczenia granic określonych listą i rozszerzenia ochrony na przypadki ustalone na innej drodze niż wydanie aktu normatywnego wysokiej rangi (ustawa, przepisy wykonawcze)²⁰.

Pojęcie rolniczej choroby zawodowej oraz pracowniczej choroby zawodowej zostało zatem skonstruowane według tzw. metody listy wzmocnionej dodatkowo określeniem przyczyn uzasadniających przyjęcie zawodowej natury tej choroby²¹. Oznacza to, że warunkiem koniecznym do zakwalifikowania danej choroby jako rolniczej choroby zawodowej jest przede wszystkim objęcie jej wykazem chorób zawodowych (choroby nie znajdujące się na liście nie mają statusu chorób zawodowych). Nie jest to jednak warunek wystarczający, ponieważ jednocześnie konieczne jest wykazanie (bezsporne lub z dużym prawdopodobieństwem) zawodowego charakteru tej choroby.

Wykaz rolniczych chorób zawodowych obejmuje schorzenia, które na obecnym etapie wiedzy medycznej zostały uznane za spowodowane warunkami pracy, opierając się na przewidywalności ujawnienia pewnych chorób w ustalonym z góry kręgu osób. Dopiero gdy dana choroba wśród ludzi należących do pewnej grupy zawodowej występuje regularnie i częściej niż wśród innej grupy osób, można mówić o chorobie zawodowej²². Jak podkreśla się jednak w doktrynie, celem ustawodawcy nie było wyrażne wydzielenie chorób zawodowych dla grupy społeczno-zawodowej, jaką są rolnicy, z uwagi na specyficzny warsztat pracy, ponieważ nie byłoby to właściwe z medycznego punktu widzenia²³. W ustawie o ubezpie-

²⁰ Ibidem, s. 54; W. Witoszko, op. cit., s. 125 i n.; H. Szewczyk, *Pojęcie choroby zawodowej prawie pracy i prawie ubezpieczeń społecznych*, „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego” 2009, nr 1, s. 93 i n.

²¹ Odmiennie W. Witoszko, op. cit., s. 128.

²² Ibidem, s. 129.

²³ Por. E. Jaworska-Spicak, *Choroba zawodowa a prawo do jednorazowego odszkodowania dla rolnika*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Studia i Materiały” 2001, nr 1, s. 94.

czeniu społecznym rolników nie ma bowiem delegacji, która stanowiłaby podstawę do wydania specjalnego rozporządzenia w sprawie rolniczych chorób zawodowych. Chorób zawodowych rolników należy zatem poszukiwać w ogólnym wykazie chorób zawodowych określonych w przepisach wydanych na podstawie Kodeksu pracy.

W obecnym stanie prawnym wykaz chorób zawodowych stanowi załącznik do rozporządzenia z 30 czerwca 2009 r. wydanego na podstawie delegacji z art. 237§1 pkt 3-6 i § 1¹ k.p. Wykaz ten obejmuje 26 grup jednostek chorobowych, które zostały określone w zróżnicowany sposób. W poprzednich takich wykazach choroby zawodowe stwierdzane w rolnictwie należały (z wyjątkiem incydentalnych przypadków) tylko do 8 grup jednostek chorobowych wymienionych w wykazie. Obecnie, w odniesieniu do nowego wykazu chorób zawodowych, sytuacja wygląda podobnie – nie wszystkie choroby spowodowane szkodliwymi warunkami pracy w rolnictwie są objęte tym wykazem²⁴.

De lege lata sytuacja prawna rolników przedstawia się jednak jeszcze bardziej niekorzystnie niż w poprzednim stanie prawnym. Inaczej niż w poprzednio obowiązującym wykazie chorób zawodowych, obecny wykaz nie przewiduje rozszerzenia danej kategorii choroby o kolejne jej rodzaje, co w przypadku rolnictwa ma istotne znaczenie. Dotychczas bowiem wykaz chorób zawodowych, choć zasadniczo obejmował zamkniętą listę schorzeń, które na obecnym poziomie wiedzy medycznej uznane zostały za spowodowane warunkami pracy, był jednak w pewnym zakresie elastyczny. Opierał się on wprawdzie na przewidywalności ujawnienia pewnych chorób w ustalonym odgórnie kręgu osób, ale w praktyce można było mówić o tzw. półotwartym charakterze listy, uwidaczniającym się w formule „inne choroby...”. Pozwalało to na zaliczenie do chorób zawodowych również niektórych schorzeń pokrewnych, które nie zostały w wykazie wyraźnie wymienione. Obecnie nie jest to już dopuszczalne ze względu na niemożność uznania za chorobę zawodową schorzenia, które nie zostało *expressis verbis* wymienione w omawianym wykazie. Taka regulacja zmniejszy i tak niezbyt liczną grupę rolników, którym uda się uzyskać status osoby chorej na chorobę zawodową.

Nadmiernie restrykcyjna metoda listy pozostawia bez ochrony znaczną liczbę ubezpieczonych rolników, którzy doznali uszczerbku na zdrowiu pod wpływem szkodliwych czynników środowiska pracy, ale nie spełniają ustawowych warunków. Metoda ta w nikłym stopniu uwzględnia również zmiany wynikające z postępu nauki, a także rozwoju cywilizacyjnego,

²⁴ Zob. J. Jastrzębska, J. Zagórski, op. cit., s. 26.

który sprzyja ujawnianiu się nowych ryzyk²⁵. Dlatego też konieczna jest okresowa rewizja listy chorób zawodowych, która powinna prowadzić do zmian w wykazie chorób zawodowych przez uzupełnienie go o kolejne schorzenia²⁶. Wymaga to jednak inicjatywy Rady Ministrów, która – jak dotąd – nie wykazywała w tym zakresie zbyt dużej aktywności. Gwoli prawdy, ustawodawca nie przewidział jednak ustawowego wymogu okresowych rewizji wykazu chorób zawodowych, które mogłyby uaktualniać na bieżąco przedmiotowy wykaz.

Kolejną przesłanką uznania danej choroby za rolniczą chorobę zawodową jest zgłoszenie podejrzenia choroby oraz jej rozpoznanie (ale nie stwierdzenie) w czasie pracy w warunkach narażenia zawodowego, a jeżeli nastąpiło ono po zakończeniu pracy w warunkach narażenia zawodowego – to nie później niż w okresie, o którym mowa w wykazie chorób zawodowych²⁷. Nie można wszakże wykluczyć związku przyczynowego między warunkami pracy a niektórymi chorobami zawodowymi, nawet wówczas gdy między ustaniem pracy w warunkach narażających zdrowie rolnika a ujawnieniem się tej choroby upłynął dłuższy czas²⁸. Nie zawsze bowiem istnieje możliwość wczesnego wykrycia choroby, co wiąże się nie tylko z różnym poziomem wiedzy medycznej oraz dostępem do nowoczesnej aparatury medycznej, ale również z indywidualną odpornością rolników na szkodliwe warunki pracy.

Nie bez znaczenia jest także możliwość jednoczesnego oddziaływania na poszkodowanego kilku niekorzystnych czynników²⁹. W świetle osiągnięć medycyny jednoznaczne wskazanie okresu utajonego wielu chorób nie jest możliwe. Ponad 95% ogółu chorób zawodowych stanowią schorzenia powstałe po minimum dziesięcioletnim okresie narażenia, a 79% – po dwudziestu latach pracy w narażeniu³⁰. Przepisy prawa nie mogą zatem bezwzględnie ograniczać w czasie możliwości ustalenia związku między chorobą zawodową a warunkami pracy. Wprowadzenie w tym zakresie jakichkolwiek warunków jest niedopuszczalne³¹.

²⁵ Por. W. Witoszko, op. cit., s. 124 i n.

²⁶ Zob. B. Paździor, *Ubezpieczenie wypadkowe w uregulowaniach MOP*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 5-6, s. 5.

²⁷ Zob. wyrok WSA z 15 grudnia 2004 r., III SA/Po 470/04, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 136.

²⁸ Wyrok SN z 7 czerwca 1995 r., II PRN 4/95, OSNAPiUS 1996, nr 3, poz. 44.

²⁹ Por. T. Wyka, op. cit., s. 47.

³⁰ Por. N. Szeszenia-Dąbrowska, W. Szymczak, *Zapadalność na choroby zawodowe w Polsce*, „Medycyna Pracy” 1999, nr 6, s. 481.

³¹ Zob. wyrok NSA z 12 czerwca 1997 r., II SA/Gd 1234/96, „Prawo Pracy” 1998, nr 1, s. 41.

W świetle art. 235² k.p. rozpoznanie choroby zawodowej może nastąpić w okresie pracy w narażeniu zawodowym albo po zakończeniu pracy w takim narażeniu, pod warunkiem istnienia udokumentowanych objawów chorobowych w okresie ustalonym w wykazie chorób zawodowych. Nowe rozporządzenie Rady Ministrów z 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych w załączniku zawiera wykaz chorób zawodowych wraz z okresem, w którym wystąpienie udokumentowanych objawów chorobowych upoważnia do rozpoznania u rolnika takiego schorzenia, pomimo wcześniejszego zakończenia pracy w narażeniu zawodowym. W przypadku niektórych chorób (np. raka płuc czy oskrzeli) okres ten nie będzie wskazany, lecz ustalany indywidualnie.

Środowisko pracy rolnika zawsze będzie negatywnie oddziaływać na jego zdrowie. W związku z tym trzeba stworzyć taką regulację w zakresie chorób zawodowych, która pozwoli – bez żadnych ujemnych konsekwencji – na ujawnianie przez rolników chorób zawodowych spowodowanych wypełnianiem swoich obowiązków zawodowych. Należy opowiedzieć się za zastosowaniem metody tzw. mieszanej, która w pełni spełniałaby oczekiwania poszkodowanych, ułatwiając im drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i rentowych. Byłaby to jednocześnie to odpowiedź na apel Wspólnoty Europejskiej, która wzywa do propagowania kultury prozdrowotnej w miejscu pracy i zapobiegania problemom związanym z utratą zdrowia w związku z wykonywaną pracą³². W systemach prawnych krajów członkowskich Unii Europejskiej zabezpieczenie przed skutkami rolniczych chorób zawodowych realizowane jest przede wszystkim w ramach ubezpieczenia społecznego (wypadkowego)³³. Warto zauważyć, że zalecenie (rekomendacja) Komisji Europejskiej nr 2003/670 z 25 września 2003 r. w sprawie przyjęcia europejskiego wykazu chorób zawodowych³⁴ zaleca

³² Por. A. Musiała, *W sprawie minimalnych wymogów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 92-100.

³³ Por. T. Bińczycka-Majewska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999, s. 333 i n.; eadem, *Ubezpieczenie w razie niezdolności do pracy w Holandii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 1, s. 23 i n.; A. Giżejowska, A. M. Świątkowski, *Zabezpieczenie społeczne. Komentarz*, Kraków 2004, s. 106 i n.; M. Zieleniecki, *System zabezpieczeń społecznych*, w: Z. Brodecki (red.), *Zatrudnienie i ochrona socjalna*, Warszawa 2004, s. 403 i n.

³⁴ Dz. Urz. W.E., L 238, z 25 września 2003 r., poz. 0028-0034. Tekst w języku niemieckim: *Empfehlung der Kommission vom 19. September 2003 Über die Europäische Liste der Berufskrankheiten*, oraz w języku angielskim: *Commission Recommendation of 19 September 2003 Concerning the European Schedule of Occupational Diseases*.

krajom członkowskim odchodzenie od zamkniętej listy chorób zawodowych. W Europie Zachodniej znajduje to odzwierciedlenie w dążeniu do stworzenia otwartego pojęcia choroby zawodowej i odchodzeniu od techniki zamkniętej listy³⁵.

Wbrew zaleceniom Wspólnoty, polski ustawodawca nie zmienił istotnie krajowych regulacji w dziedzinie chorób zawodowych. Przede wszystkim nie rozszerzono znacząco wykazu (listy) chorób zawodowych oraz nie wprowadzono szerszych definicji pracowniczej oraz rolniczej choroby zawodowej, ponieważ oznaczałoby to wzrost kosztów pracy oraz wydatków na ubezpieczenie społeczne. W konsekwencji dochodzi do ograniczenia uprawnień osób poszkodowanych i „przerzucenia” na poszkodowanych (w tym rolników) skutków ryzyka związanego z zachorowaniem na choroby zawodowe³⁶.

Z uwagi na specyfikę pracy w rolnictwie, należy opowiedzieć się również za włączeniem w nasz kraj do wykazu chorób zawodowych, stworzonego na użytek pracowników, listy wszystkich schorzeń ustalonych dla rolnictwa lub ogrodnictwa zgodnie z zaleceniem (rekomendacją) Komisji Europejskiej nr 2003/670. Główny nacisk powinno się położyć w tym miejscu na związek choroby z wykonywaną pracą³⁷. Polski ustawodawca powinien podjąć stosowne działania w celu włączenia do krajowej listy chorób zawodowych tych schorzeń, które zostały zamieszczone na specjalnej liście dla rolnictwa i ogrodnictwa. Obecnie osoby zatrudnione w rolnictwie są w tym zakresie dyskryminowane, ponieważ niektórych chorób zawodowych rolników nie ma w obowiązującym wykazie chorób zawodowych (tworzonym głównie z myślą o pracownikach).

Powyższy problem ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje zwiększenie wysokości renty rolniczej przyznanej z tytułu niezdolności do pracy powstałej wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. W takiej sytuacji uprawnionemu do okresu opłacania składki dolicza się okres dzielący go od osiągnięcia wieku 60 lat,

³⁵ Por. A. Numhauser-Henning, *General Report. Occupational Risk: Social Protection and Employers Liability. Social Change and Legal Developments in Industrial Societies*, w: *Word Congress of Labour and Social Security Law*, Paris 2006, s. 26, orzeczenie ETS z 13 grudnia 1989 r., 322/88 (Grimaldi), Rec. 1989, poz. 4407.

³⁶ Por. H. Szewczyk, *Prawne problemy...*, s. 8 i n.

³⁷ Por. T. Bińczycka-Majewska, *Prawne aspekty...*, s. 51-60; eadem, *Choroby zawodowe w normach Wspólnoty Europejskiej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 10-11, s. 69-76.

co pozwala zwiększyć wymiar renty otrzymywanej przez rolników, którzy stali się niezdolni do pracy wskutek wypadku lub choroby zawodowej w młodym wieku³⁸.

4. Związek choroby zawodowej z wykonywaną pracą w gospodarstwie rolnym

Figurowanie danego schorzenia w wykazie chorób zawodowych nie jest warunkiem wystarczającym do uznania – w konkretnym przypadku – wystąpienia rolniczej choroby zawodowej. Konieczne jest jeszcze wykazanie zawodowego charakteru tej choroby. Bez spełnienia tego warunku nawet choroba powstała w warunkach narażenia zawodowego, znajdująca się na liście chorób zawodowych, nie może być obecnie zakwalifikowana jako choroba zawodowa. W świetle doktryny i judykatury nie wystarczy samo ustalenie, że stwierdzona u ubezpieczonego choroba jest wymieniona w wykazie i praca była wykonywana w warunkach narażających na jej powstanie (narażenia zawodowego).

Oznacza to, że aby uznać dane schorzenie za chorobę zawodową, nie wystarczy samo rozpoznanie u chorego choroby zamieszczonej w wykazie chorób zawodowych. Konieczne jest także ustalenie, że na jej powstanie miały wpływ szkodliwe warunki pracy albo sposób wykonywania pracy³⁹. W efekcie taka regulacja choroby zawodowej, stanowiąca najbardziej surową wersję restrykcyjnej metody listy chorób zawodowych, z całą pewnością ogranicza w praktyce liczbę osób faktycznie chorych na chorobę zawodową, którym w obecnym stanie prawnym uda się uzyskać status osoby dotkniętej taką chorobą.

W przypadku rolniczej choroby zawodowej związek z wykonywaną pracą w gospodarstwie rolnym musi mieć charakter przyczynowy, ponieważ to wykonywana praca ma być przyczyną zmian w organizmie, podczas gdy w odniesieniu do wypadku przy pracy – przyczyna zewnętrzna

³⁸ H. Szewczyk, *Prawne problemy wypadków przy pracy i chorób zawodowych w rolnictwie*, w: „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”, t. 16, A. Nowak. (red.), Katowice 2005, s. 155-156; eadem, *Renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej*, w: L. Frąckiewicz, W. Koczur (red.), *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, Katowice 2010, s. 93-94.

³⁹ Zob. W. Witoszko, *Związek przyczynowy między chorobą zawodową a warunkami pracy*, glosa do wyroku NSA z 7 czerwca 2006 r., II OSK 388/06, „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 4, s. 214 i n.

może (ale wcale nie musi) pozostawać w związku przyczynowym z pracą, choć musi pozostawać z nią w związku normatywnym, czyli zazwyczaj w związku miejscowym i czasowym (a więc w miejscu i czasie wykonywania pracy)⁴⁰. Następnie wymagane jest również wykazanie związku przyczynowego pomiędzy niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym a chorobą zawodową. Niezdolność do pracy wskutek choroby zawodowej zachodzi wówczas, gdy choroba zawodowa jest istotną przyczyną częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy, co oznacza, że bez wynikającego z niej uszczerbku na zdrowiu niezdolność do pracy nie wystąpiłaby⁴¹.

Wprawdzie zwrot „w wyniku oceny warunków pracy należy stwierdzić bezspornie lub z wysokim prawdopodobieństwem” nie występuje w ustawowej definicji rolniczej choroby zawodowej zawartej w art. 12 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, można jednak przyjąć, że odnosi się on do ustalania związku przyczynowego pomiędzy rolniczą chorobą zawodową a szkodliwymi czynnikami występującymi w środowisku pracy. Oznacza to ograniczenie możliwości stosowania domniemania związku przyczynowego, jeżeli stwierdzona choroba była objęta wykazem w czasie, w którym wykonywanie pracy mogło wywołać taką chorobę⁴².

Wymóg bezsporności lub wysokiego prawdopodobieństwa ściśle wiąże się z obiektywnie istniejącymi trudnościami w określeniu relacji zachodzących między warunkami pracy a stanem zdrowia, zwłaszcza gdy rolnik poddany jest wpływowi kilku niekorzystnych dla zdrowia czynników⁴³. Działanie czynników szkodliwych występujących w środowisku pracy ma więc decydujące znaczenie dla rozpoznania rolniczej choroby zawodowej, które powinno być poprzedzone dokładnym ustaleniem faktu narażenia pracownika na działanie czynnika szkodliwego dla zdrowia, występującego w środowisku pracy, stopnia narażenia i czasu oddziaływania tego czynnika⁴⁴.

Jak już zauważono, w doktrynie i judykaturze zaczynają ostatnio dominować poglądy, w świetle których niezbędne jest wykazanie związku przyczynowego przez ustalenie, że stwierdzone narażenie zawodowe w sposób

⁴⁰ Zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 395.

⁴¹ Zob. wyrok SN z 9 grudnia 2008 r., I UK 147/08, OSNP 2010, nr 11-12, poz. 145.

⁴² Zob. glosę W. Witoszko do wyroku TK z 19 czerwca 2008 r., P 23/07, „Państwo i Prawo” 2009, z. 7, s. 124-125.

⁴³ T. Wyka, *Ochrona zdrowia...*, s. 47.

⁴⁴ Wyrok SN z 18 października 1995 r., III ARN 41/95, OSNAPiUS 1996, nr 8, poz. 110.

bezporny lub wysoce prawdopodobny spowodowało rozpoznaną rolniczą chorobę zawodową. Oznacza to wykluczenie domniemania związku przyczynowego między warunkami pracy a rolniczą chorobą zawodową⁴⁵. Aby uzyskać decyzję stwierdzającą rolniczą chorobę zawodową, wymagane jest więc udowodnienie wpływu szkodliwych warunków pracy na zdrowie poszkodowanego, nie wystarczy samo ustalenie, że poszkodowany świadczył pracę w warunkach narażających go na zachorowanie⁴⁶.

W obecnym stanie prawnym samo objęcie rolniczej choroby zawodowej wykazem chorób zawodowych nie stwarza jeszcze domniemania jej zawodowego pochodzenia, które w aktualnych warunkach powinno być udowodnione. Szkodliwe czynniki w środowisku pracy lub sposób jej wykonywania muszą więc stanowić bezsporną lub co najmniej wysoce prawdopodobną przyczynę choroby⁴⁷. Do stwierdzenia wystąpienia choroby zawodowej wystarczy jednak ustalenie, że warunki pracy stanowiły jedną z przyczyn (nie musi to być przyczyna decydująca) stwierdzonego schorzenia⁴⁸.

5. Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania uprawniają do stwierdzenia, że pojęcie rolniczej choroby zawodowej zostało skonstruowane według restrykcyjnej metody wykazu chorób zawodowych, wzmocnionej dodatkowo określeniem przyczyn uzasadniających przyjęcie zawodowej natury tej choroby, co istotnie ogranicza zakres ochrony prawnej przysługującej rolnikom poszkodowanym wskutek zachorowania na rolniczą chorobę zawodową.

Należy postulować odejście od zamkniętej listy chorób zawodowych. W przypadku przyjęcia otwartej listy tych chorób za pomocą metody mieszanej, podstawą kompensacji powinien być rozszerzony wykaz chorób zawodowych korzystających z domniemania związku przyczynowego pomiędzy wystąpieniem narażenia zawodowego a powstaniem choroby zawodowej. Pozwoliłoby to na włączenie do zakresu pojęcia rolniczych

⁴⁵ Zob. W. Witoszko, *Związek przyczynowy...*, s. 216-217.

⁴⁶ Wyrok SN z 2 lutego 2000 r., II UKN 351/99, OSNAPiUS 2001, nr 12, poz. 419; wyrok SN z 4 czerwca 1998 r., III RN 36/98, OSNAPiUS 1999, nr 22, poz. 79; wyrok SN z 3 lutego 1999 r., II RN 110/98, OSNAPiUS 1999, nr 22, poz. 709.

⁴⁷ Zob. wyrok WSA z 31 stycznia 2008 r., IV SA/GL 608/07, Legalis; wyrok WSA z 27 marca 2007 r., IV SA/GL 885/06, Legalis.

⁴⁸ Wyrok WSA z 19 czerwca 2007 r., III SA/Wr 208/07, Legalis.

chorób zawodowych znacznej części chorób, które nie mają obecnie statusu chorób zawodowych, a w konsekwencji – objęcie poszkodowanych rolników ochroną w ramach ubezpieczenia chorobowego.

Ustawodawca powinien również podjąć stosowne działania w celu włączenia do krajowej listy chorób zawodowych tych schorzeń, które zostały zamieszczone na specjalnej liście dla rolnictwa i ogrodnictwa. Obecnie osoby zatrudnione w rolnictwie są w tym zakresie dyskryminowane, ponieważ niektórych chorób zawodowych rolników nie ma w obowiązującym wykazie chorób zawodowych, tworzonym głównie z myślą o pracownikach. Pozwoliłoby to zwiększyć wymiar renty z tytułu niezdolności do pracy otrzymywanej przez rolników, którzy stali się niezdolni do pracy wskutek wypadku lub choroby zawodowej.

THE LEGAL CONCEPT OF OCCUPATIONAL DISEASE IN AGRICULTURE

S u m m a r y

In view of art. 12 of the Act of 20 December 1990 on social insurance for farmers, an occupational disease in agriculture is considered to be such a disease, which originated in relation with work on the farm, if the disease is included in the list of occupational diseases in the regulations issued based on the labour code. The concept of occupational disease in agriculture was thus constructed according to the restrictive list method, additionally supported by the determination of causes justifying the assumption of the occupational character of the disease, which significantly reduces the scope of protection granted to farmers suffering as a result of an agricultural occupational disease.

The Author proposes to abandon the approach based on the closed list of occupational diseases. The basis for compensation should be extended to include the list of occupational diseases using the assumed causal effect between the occurrence of an occupational hazard and the incidence of the occupational disease. This would make it possible to include in the scope of the concept of occupational diseases in agriculture a considerable number of agriculture-related diseases, which at present do not have the status of occupational diseases.

LA NOZIONE GIURIDICA DELLA MALATTIA PROFESSIONALE AGRICOLA

S o m m a r i o

Alla luce dell'art. 12 della legge 20 dicembre 1990 sulla previdenza sociale degli agricoltori per malattia professionale si intende una malattia che, sorta in seguito al lavoro svolto nell'azienda agricola, sia compresa nell'elenco di malattie professionali di cui alle disposizioni promulgate in base al codice del lavoro. La nozione di malattia professionale

è stata costruita seguendo un metodo restrittivo. Le malattie professionali sono solo quelle comprese in un elenco, il quale fa riferimento solo alle cause che giustificano la qualificazione di una determinata malattia come professionale. Ciò limita notevolmente la tutela spettante agli agricoltori.

L'Autrice auspica di scostarsi da questo metodo, che impiega un elenco non estendibile di malattie professionali. L'elenco dovrebbe essere ampliato fino a comprendere tutte le malattie per le quali sussiste un rapporto causale tra il rischio professionale e il sorgere della malattia professionale. Ciò consentirebbe di includere nella nozione di malattie professionali agricole una parte rilevante di malattie che, pur se collegate all'attività agricola, attualmente non hanno lo *status* di malattie professionali.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Bożena Tańska-Hus, *Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2009, ss. 167.

Praca B. Tańskiej-Hus stawia recenzenta, zwłaszcza prawnika-agrarystę w trudnej, a wręcz niezwykle skomplikowanej sytuacji. Tytuł monografii sugeruje, że Autorka jest historykiem prawa odtwarzającym normatywny model dzierżawy w określonym przedziale czasowym. Rzeczywistość okazuje się zupełnie inna. Z notki biograficznej wynika, że B. Tańska-Hus jest ekonomistą rolnym. Wobec takiej sytuacji można by oczekiwać, że we wstępie sprecyzuje cel, jaki zamierza osiągnąć, tezę badawczą. Nie znajduję jej w całej pracy. Sama konstrukcja monografii jest zresztą specyficzna. Autorka odwołuje się – co prawda – do regulacji prawnych (o czym niżej bardziej szczegółowo) i do cyfr przedstawiających dzierżawę w różnych jej aspektach, ale ani z jednego, ani z drugiego nurtu badań nie wyciąga, niestety, jednoznacznych czy choćby tylko szerszych wniosków. Można odnieść wrażenie, że pozostawia je czytelnikowi, jego interpretacji prawa i umiejętności oceny zjawisk ekonomicznych. Szkoda, że między innymi tak można postrzegać recenzowaną pracę, zwłaszcza iż prawdopodobnie jest ona kontynuacją wcześniejszych, dotyczących tej samej problematyki zainteresowań Autorki.

Po tych ogólnych refleksjach chciałbym się odnieść bardziej szczegółowo do niektórych kwestii podjętych w pracy.

Autorka podkreśla ekonomiczną atrakcyjność dzierżawy (s. 7). Być może z ekonomicznego punktu widzenia jest to pogląd słuszny, do którego można by się przychylić, ale też nie bezkrytycznie. Dzierżawa stwarza problemy, szczególnie inwestycyjne oraz związane z dbałością o przedmiot dzierżawy. Te kwestie są najczęściej przedmiotem roszczeń wydzierżawiających do dzierżawców (po ustaniu dzierżawy) i są dla prawnika oczywiste. Myślę, że powinny także stanowić asumpt do refleksji dla ekonomisty rolnego. W pracy brak jej zupełnie.

Rozdziały I i II są sprawozdawcze. Jak już wspomniałem, Autorka jest ekonomistką i rozumiem, że jej praca jest adresowana do tego grona odbiorców, ale zamieszczony we wspomnianych rozdziałach opis, czasami bardzo szczegółowy, ekonomicznie daje niewiele albo prawie nic. Inna jest bowiem analiza prawa, jego ewolucja, natomiast odmienne jest postrzeganie rzeczywistości przez ekonomistę. Metodę badań właściwą naukom ekonomicznym chciałbym np. dostrzec wtedy, kiedy Autorka pisze o czynszu dzierżawnym (na s. 24, a szczególnie na s. 25). Nie znajduję jej. Jest to tylko zrelacjonowanie przepisów, ale bez odniesień do praktyki, do uwarunkowań gospodarczych, rynkowych.

Rozdział III pod względem zawartości jest dosyć zróżnicowany. Są to przede wszystkim różnego typu tabele (s. 49-59), po nich odwołanie się do prawa (od s. 61), a następnie krótkie wnioski, ale też niepoparte wcześniejszym, szerszym wywodem (s. 64). Na s. 69-71 Autorka podejmuje w istocie wyłącznie prawny problem – dzierżawców i reform rolnych. Jest to niewątpliwie zagadnienie ciekawe, przewija się w nim bowiem kwestia zmian struktury własnościowej rolnictwa zarówno od strony podmiotowej, jak i przestrzennej. Najważniejszą konsekwencją tych zabiegów (reform rolnych) była potencjalna możliwość zmian praw obligacyjnych (dzierżawy) w uprawnienia prawnorzeczowe (własność). Niezależnie bowiem od poglądów ekonomistów, dla rolnika własność jest tym prawem, które daje mu najszersze możliwości prowadzenia samodzielnej, nieskrępowanej gospodarki rolnej. Tytuł tego fragmentu pracy (*Kwestia dzierżawców a reformy rolne*) moim zdaniem zupełnie nie odpowiada zawartości. Uważam, iż jest nawet w jakimś sensie zdecydowanie na wyrost. Rozważaniom Autorki brakuje szerszego tła, jest to kolejny opis.

Rozdział IV to – niestety – znów sprawozdanie, choć dla ekonomistów (w wąskim zakresie także dla prawników) może mieć jakieś znaczenie, np. co do zasięgu i charakteru dzierżawy rolniczej (s. 74 i n.). Mam wątpliwości, czy można podzielić pogląd Autorki o reglamentacji (s. 80). Moim zdaniem, warunki dzierżawy to nie jest reglamentacja. Jeżeli natomiast Autorka uważa, że w tym przypadku prawo reglamentuje stosunki dzierżawne, to należałoby tę myśl uzasadnić, a tego w pracy brakuje. Przy tej okazji chcę podkreślić, że w cywilistyce umowa to nie jest reglamentacja, tylko wzajemne uzgodnienie istotnych postanowień przez strony. Nie wykluczam, że pogląd o reglamentacji mógł się zrodzić na tle umów dzierżawy gruntów państwowych. Ale również w takich przypadkach nie do przyjęcia jest zapatrywanie Autorki o reglamentacji. To Skarb Państwa przez swoje agendy, mocą imperium, jakie przysługuje Państwu, ustala warunki, na których gotów jest wydzierżawić grunty ze swoich domen (Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa). Dzierżawca – w zasadzie – może te warunki przyjąć lub odrzucić, ich modyfikacja jest raczej iluzoryczna.

Podejmując wątek dzierżawy gruntów państwowych i odnosząc się nawet krytycznie do niektórych postanowień umów, nie można się odrywać od systemu polityczno-gospodarczego i koncepcji docelowej struktury polskiego rolnictwa, na którą ma również wpływ członkostwo Polski w Unii Europejskiej i partycypacja we

Wspólnej Polityce Rolnej. Są to m.in. determinanty normatywnych rozwiązań rolnych, w tym dzierżaw.

Pisząc o „trwałości i stabilizacji dzierżawy” (s. 86 i n.) Autorka – i znów muszę użyć słowa niestety – nie formułuje własnych wniosków, ale przywołuje poglądy W. Pańko, W. Pawlaka czy A. Stelmachowskiego (s. 89 i n. *fine*). Oczywiście niemożliwe są badania własne Autorki, ponieważ cytowane stanowiska dotyczą okresu PRL, ale nie zwalnia to Jej od przedstawienia swojego poglądu w poruszanych kwestiach. Szkoda też czegoś innego. W obszernym spisie literatury (s. 162-167) nie znalazłem najnowszej i jedynej w polskim piśmiennictwie pozycji A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych* (Poznań 2006). Lektura tej pracy pozwoliłaby Autorce – tak sądzę – na bardziej krytyczną ocenę trwałości dzierżawy niż zaprezentowana w recenzowanej monografii.

Rozdział V to typowa informacja, szczególnie jeśli w kwestii rozwiązań prawnych. Jest też trochę danych liczbowych, ale – podobnie jak przy wcześniejszych tego typu danych – nie bardzo wiadomo, jakiemu celowi mają służyć. Podobna uwaga dotyczy rozdziału VI – zawarto w nim dane liczbowe, lecz trudno doszukać się wniosków. Poza tym nie są to badania własne, ale przytoczone fragmenty raportów rocznych Agencji Nieruchomości Rolnych.

Na koniec pozostawiam to, co najbardziej razi prawnika – nieporadność w kwestiach prawnych i stronę leksykalną, która wyraźnie odbiega od języka profesjonalnego. W zdziwienie wprawia fakt, że nie próbowano tych zagadnień konsultować czy weryfikować z prawnikami. Czasami wystarczyłoby nawet sięgnąć do publikacji typowo prawniczych, dotyczących np. trybu wydzierżawiania, który w recenzowanej pracy budzi zastrzeżenia (s. 123). Czasami można odnieść wrażenie, że dla Autorki niezrozumiała jest treść niektórych konstrukcji prawnych. Jak już wspomniałem, w przypadku umowy, to nic innego, jak wzajemne relacje stron rozstrzygających o jej istotnych warunkach. Co się zaś tyczy minimalnego okresu obowiązywania umowy, który proponuje Autorka, to zależy on od obowiązującego prawa, a celowość takiego rozwiązania musi być oceniana z zupełnie innego punktu widzenia niż sugerowany w pracy.

Nie można podzielić wywodów Autorki na s. 149 i 150 odnoszonych do ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.). Otóż we wspomnianej ustawie normodawca reguluje status rolnika (kto jest rolnikiem indywidualnym), ale nie wypowiada się ani nie preferuje określonego tytułu (obligacyjnego czy prawnorzeczowego) do prowadzenia produkcji rolnej. Zwracam też uwagę na fakt, że istnieje zasadnicza różnica między prawem pierwokupu a prawem odkupu. To, o czym pisze Autorka na s. 150, jest prawem odkupu przysługującym Agencji Nieruchomości Rolnych w sytuacjach wymienionych w ustawie. Nie należy ani nie można utożsamiać tego uprawnienia z prawem pierwokupu.

W pracy są dosłowne powtórzenia pewnych fragmentów (por. s. 80 i 89 „dzierżawa rolnicza [...], wzory umów dzierżawnych”). Kolejne potknięcie to niezręczności językowe, np. s. 99 „określone ustawą zadania były i są nadal realizowane w równo-

ległej **randze** własności” (podkreśl. A.Z.). Jeszcze gorzej jest na s. 147: „stosunek prawny dzierżawy gruntu rolnego jest **zobowiązany** stosunkiem” (podkreśl. A.Z.). Nie chciałbym być posądzony o złośliwość, dlatego powyższe konstatacje składam na karb niestarannej korekty – jest to ocena liberalna i życzliwa.

Wreszcie już ostatnia uwaga odnosząca się do rozdziału VII. Można podzielić niektóre propozycje Autorki, nie wiadomo tylko skąd one się wzięły; w większości nie są powiązane z poprzedzającymi je rozważaniami. A przecież istotą każdej pracy naukowej, każdej monografii jest określenie celu badań, a po ich zakończeniu – sformułowanie na ich podstawie wniosków na przyszłość (*de lege ferenda*). Tego założenia nie odnajduję w recenzowanej pracy.

Autorka i czytelnicy mają pełne prawo nie podzielać uwag recenzenta, gdyż na tym m.in. polega autonomia nauki. Analizowałem tę pracę z punktu widzenia narzędzi badawczych mojej profesji i uwzględniając je, nie mam możliwości innej oceny niż przedstawiona wyżej. Każda jednak praca wnosi coś do nauki, nawet wtedy, kiedy odnotowuje się jakieś braki. Mam nadzieję, że tak samo będzie z monografią B. Tańskiej-Hus. Są w niej zapewne wątki czy fragmenty wnoszące wkład do rozwoju nauk ekonomiczno-rolnych.

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

Agriculture and the Polluter Pays Principle, red. Margaret Rosso Grossman, British Institute of International Law, London 2009, ss. 292.

Na rynku pojawia się coraz więcej opracowań dotyczących kwestii budzącej w ostatnich latach spore zainteresowanie – wzajemnej relacji między ochroną środowiska a rolnictwem. Oczywiście jest, że rolnictwo może pozytywnie wpływać na zrównoważony rozwój środowiska naturalnego i jego ochronę, jednakże może również mu zagrażać. Czasami trudno jest uzyskać równowagę między produkcją rolną a ochroną środowiska naturalnego. Niewątpliwie intensyfikacja produkcji rolnej wpłynęła negatywnie na środowisko. Zauważyć jednak należy, że dotyczące tej kwestii regulacje stają się coraz bardziej rygorystyczne. Wiele zainteresowania budzi zasada „zanieczyszczający płaci”¹.

Dlatego niewątpliwie na uwagę zasługuje recenzowana książka, dotycząca właśnie uregulowań związanych z zasadą „zanieczyszczający płaci” i kwestii umiejscowienia tej zasady w prawie rolnym kilku wybranych państw unijnych, Kanady oraz Stanów Zjednoczonych. Jest ona zwieńczeniem prac XII Kongresu Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego, który odbył się w Utrechcie (Holandia) w dniach 16-22 lipca 2006 r. Większość rozdziałów stanowią raporty generalne oraz raporty narodowe prezentowane w trakcie obrad, kilka fragmentów zaś pochodzi z dokumen-

¹ Zob. np. A. Germanò, *L'agricoltura ed il principio »chi inquina paga«*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3.

tów powstałych podczas Konferencji Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego zorganizowanej w Kansas City w październiku 2005 r.

Recenzowana praca zawiera dziesięć rozdziałów. W pierwszym z nich Margaret Rosso Grossman przedstawia rozwój zasady „zanieczyszczający płaci”, skupiając się na jej włączeniu do prawa rolnego. Jak pisze Autorka, pojawiła się ona w prawie międzynarodowym już w 1972 r. za sprawą Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Wspólnota Europejska przyjęła zasadę „zanieczyszczający płaci” w 1987 r. na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego. Obecnie tzw. zasada PPP (*polluter pays principle*) jest uznawana i stosowana w praktyce przez wiele państw. Regulacje, które jej dotyczą, różnią się jednak znacznie od siebie (nawet jeżeli chodzi o państwa unijne). Zarówno w Europie, jak i w Ameryce Północnej próby stosowania PPP w rolnictwie nie zawsze przynoszą oczekiwane rezultaty.

Kolejne rozdziały recenzowanej pracy dotyczą funkcjonowania zasady „zanieczyszczający płaci” w sześciu krajach członkowskich Unii Europejskiej, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych.

Ulrich Magnus prezentuje – w interesującym tu zakresie – prawo Republiki Federalnej Niemiec. Autor zaczyna od niezwykle ciekawych rozważań dotyczących pojmowania zasady „zanieczyszczający płaci”. Opowiada się przy tym za wąskim definiowaniem PPP, podkreślając jednak, że niemiecka *Verursacherprinzip* rozumiana jest na kilka sposobów w zależności od kontekstu. Zasada „zanieczyszczający płaci” pojawiła się w ustawodawstwie niemieckim (w ustawie o ochronie gleby z 1998 r. oraz w ustawie o ochronie przyrody z 2002 r.) w związku z uregulowaniami wspólnotowymi. Autor podkreśla bardzo wyraźnie, że szkody w środowisku powstałe w związku z działalnością rolniczą nie mają w praktyce (szczególnie sądowej) większego znaczenia. Ustawodawca niemiecki nie zamierza w najbliższym czasie wprowadzać regulacji, które dotyczyłyby emisji z rolnictwa czy odpowiedzialności producentów rolnych.

Evangelos Raftopoulos z kolei przedstawia sytuację panującą w Grecji. Autor podkreśla fakt, że zasada „zanieczyszczający płaci” i uregulowania dotyczące rolnictwa są ze sobą ściśle związane. Aż 16% aktywnych zawodowo Greków jest zatrudnionych w sektorze rolnictwa, a Ministerstwo Obszarów Wiejskich i Żywności wciąż pracuje nad nowymi rozwiązaniami uwzględniającymi zasadę PPP.

Kolejne rozdziały recenzowanej pracy napisali: Alberto Germanò (Włochy), Mărilene Uliescuc (Rumunia), Pablo Amato Lombart (Hiszpania), Michael N. Cardwell (Wielka Brytania), Marie-Ann Bowden (Kanada) oraz Ved P. Nand (Stany Zjednoczone). Wszystkie te rozdziały zbudowane są w podobny sposób. Autorzy skupiają się na obecnie istniejących regulacjach, ukazując również rozwój prawa rolnego na przestrzeni ostatnich lat.

Ostatnią część recenzowanej publikacji stanowi rozdział o charakterze syntetycznym, napisany również przez Margaret Rosso Grossman (*An International Synthesis*) Autorka stwierdza, że w znacznej większości państw zasada „zanieczyszczający płaci” odnosi się do rolnictwa, wciąż jednak istnieją obszary wymagające dokładniejszej

regulacji. Chodzi tutaj w szczególności o zanieczyszczanie wód i szkody powstałe w wyniku produkcji żywności genetycznie modyfikowanej. Trudno nie zgodzić się z końcową tezą Autorki, iż przyszłość zależy wyłącznie od współpracy pomiędzy producentami rolnymi a ustawodawcą oraz od gotowości do poświęceń z obu stron.

Ogromnym walorem recenzowanej publikacji jest jej przekrojowy i porównawczy charakter. Przedstawiona analiza obejmuje regulacje prawne kilku państw, umożliwiając w ten sposób uchwycenie aktualnej tendencji prawodawczej. Praca stanowi dobry przewodnik w zakresie zagadnień związanych z odpowiedzialnością za szkody na środowisku. Może i powinna ona zainteresować nie tylko znawców prawa rolnego i prawa ochrony środowiska, ale również praktyków.

URSZULA MOSKWA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Wolfgang Winkler, *Neues Landpachtrecht in den Niederlanden (Nowe prawo dzierżawy nieruchomości rolnych w Holandii)*, AUR 2009, nr 12, s. 381-386.

Autor zaprezentował rozwój instytucji dzierżawy nieruchomości rolnych w prawie holenderskim od lat trzydziestych XX w. aż do zmiany holenderskiego kodeksu cywilnego, która weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Ustawodawca holenderski wprowadził ustawą szczególną do kodeksu cywilnego instytucję dzierżawy nieruchomości rolnych w celu lepszej ochrony interesów dzierżawców. W praktyce bowiem – w ocenie ustawodawcy – ich pozycja wobec wydzierżawiających często była w realiach holenderskiego rolnictwa zbyt słaba. Umowa dzierżawy nieruchomości rolnych jest regulowana normami semiimperatywnymi, służącymi ochronie interesów dzierżawców, w szczególności ustawa określa maksymalną wysokość czynszu dzierżawnego. W praktyce jednak takie rozwiązanie skutkowało licznymi przypadkami obchodzenia prawa.

Wolfgang Winkler, *Landwirtschaftliches Erbrecht in Frankreich nach der Erbrechtsreform von 2006 (Dziedziczenie gospodarstw rolnych we Francji po reformie prawa spadkowego)*, AUR 2009, nr 12, s. 386-390.

Na wstępie artykułu W. Winkler zauważył, że ustawodawca francuski wprowadził w 1938 r. szczególne przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Pierwotnie przepisy dotyczyły tylko drobnych gospodarstw rolnych. Ich zakres przedmiotowy

został rozszerzony w 1961 r. na wszelkie gospodarstwa rolne oraz na przedsiębiorstwa o charakterze rodzinnym w rzemiośle, przemyśle i handlu. Nowelizacja francuskiego kodeksu cywilnego z 2006 r. obejmowała zarówno przepisy ogólne prawa spadkowego, jak i przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych. Nowelizacja obejmowała także zmiany w kodeksach rolnym i leśnym. Przewidują one szczególne unormowania na wypadek śmierci rolnika lub właściciela lasu. Tak więc zstępny rolnika, który po ukończeniu 18 roku życia świadczył nieodpłatnie na jego rzecz prace w ramach gospodarstwa rolnego, ma roszczenie o zapłatę wynagrodzenia na wypadek śmierci rolnika. Nie jest on jednak jego spadkobiercą, a roszczenie o wynagrodzenie zmniejsza wartość spadku. Kodeks rolny reguluje ponadto w sytuacji śmierci rolnika kwestię następstwa prawnego w umowach dzierżawy nieruchomości rolnych a także odnośnie do udziałów w jednostkach organizacyjnych służących prowadzeniu działalności rolniczej.

Michael Nödl, *Mediation – ein Weg zur nachhaltigen Lösung und Vermeidung von Konflikten, auch in der Landwirtschaft (1) (Mediacja – droga do trwałego rozwiązania i zapobieżenia konfliktów, w tym w rolnictwie (1))*, AUR 2010, nr 2, s. 34-40.

Przedmiotem rozważań jest możliwość prowadzenia mediacji w sprawach spornych w rolnictwie. W ocenie Autora, mediacja, jako sposób skutecznego rozwiązania sporów, powinna mieć duże znaczenie w stosunkach cywilnoprawnych, w szczególności w rolnictwie. Obecnie zainteresowanie mediacją w tej sferze wyraźnie wzrosło, a pierwszy projekt ustawy regulującej zagadnienie mediacji powinien zostać przedstawiony w najbliższej przyszłości. Już obecnie wielu przedsiębiorcy, tacy jak IBM lub Daimler, wprowadzają w umowach zapis o konieczności przeprowadzenia mediacji przed wszczęciem postępowania sądowego. Michael Nödl opisał podstawowe zasady postępowania mediacyjnego: zasadę dobrowolności, zaufania i niejawności. Przedmiotem opracowania są ponadto poszczególne fazy postępowania mediacyjnego. Dalszym zagadnieniem omówionym przez Autora są ramy, które wyznacza prawo postępowaniu mediacyjnemu. W szczególności postępowanie i wynik mediacji nie mogą naruszać dobra dziecka lub dobrych obyczajów. W ocenie Autora, mediacja może znaleźć zastosowanie zarówno w wypadku sporów cywilnoprawnych, jak i administracyjnych. Przypadki zastosowania mediacji mogą m.in. zachodzić w wypadku sporów w zakresie prawa rodzinnego w środowisku rolniczym.

Alfred Scheidler, *Protestaktionen der Milchbauern aus versammlungsrechtlicher Sicht (Akcje protestacyjne producentów mleka w ocenie prawa o zgromadzeniach publicznych)*, AUR 2010, nr 3, s. 65-69.

A. Scheidler dokonał oceny akcji protestacyjnych producentów rolnych na gruncie przepisów o zgromadzeniach publicznych. Autor nawiązał do akcji protestacyjnych niemieckich producentów rolnych w 2009 r., które nasiliły się zwłaszcza w ostatnich

tygodniach przed wyborami do Bundestagu z 27 września 2009 r. Powodem protestów był spadek cen skupu mleka do poziomu poniżej 20 eurocentów za litr. Akcja protestacyjna polegała na organizowaniu demonstracji i na wylewaniu mleka. Autor położył nacisk na analizę zagadnienia, czy te akcje protestacyjne mogły stanowić naruszenie praw konstytucyjnych innych podmiotów, a także czy mogły pogodzić interesy obu stron. Ponadto artykuł zawiera opis postępowania w sprawie zgłoszenia i przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Szczególne znaczenie ma nakaz współpracy pomiędzy organizatorem zgromadzenia publicznego a właściwym organem administracji publicznej.

Henning Wetzel, *Die Obliegenheit des Landwirtes zur Schaffung von Bejagungsmöglichkeiten im Rahmen der Ersatzpflicht für Feldwildschäden (Spoczywający na rolniku obowiązek stworzenia możliwości polowania w ramach obowiązku odszkodowawczego za szkody spowodowane przez zwierzęta w stanie wolnym)*, AUR 2010, nr 3, s. 70-74.

Przedmiotem rozważań jest zagadnienie związane z przyczynieniem się przez rolnika do powstania szkód spowodowanych przez zwierzęta w stanie wolnym. Szkody tego rodzaju występują w ostatnich latach szczególnie często na obszarze byłej NRD, rolnictwo na tym obszarze charakteryzuje się bowiem gospodarowaniem na wielkich obszarach nieprzerwanych drogami polnymi i zadrzewieniami śródpolnymi. W konsekwencji zwierzęta łowna mogą szukać schronienia w uprawach. H. Wetzel dokonał w artykule wykładni historycznej, systemowej i celowościowej przepisów prawa niemieckiego regulujących kwestię współdziałania rolnika z dzierżawcami obwodów łowieckich w celu zmniejszenia szkód spowodowanych przez zwierzęta w stanie wolnym. W podsumowaniu Autor stwierdził, że taki obowiązek współdziałania nie spoczywa na rolniku. Prawo własności, przysługujące mu na podstawie art. 14 Grundgesetz (Konstytucji RFN), nie może być ograniczone poprzez zobowiązanie go do tworzenia ułatwień dla polowania na jego nieruchomościach rolnych, np. poprzez tworzenie wolnych przestrzeni pomiędzy poszczególnymi uprawami. Z przepisów ogólnych BGB (Kodeks cywilny RFN) wynika jednak, że w razie dochodzenia przez rolnika roszczenia o odszkodowanie wobec dzierżawcy obwodu łowieckiego ustalenie wysokości odszkodowania powinno nastąpić z uwzględnieniem przyczynienia się rolnika do powstania szkody.

Philipp Groteloh, *Die Sektoruntersuchung Milch und wettbewerbliche Gestaltungsoptionen (Badanie sektora mlecznego i możliwości jego ukształtowania w aspekcie prawa zwalczania nieuczciwej konkurencji)*, AUR 2010, nr 5, s. 129-133.

W grudniu 2009 r. Bundeskartellamt (Federalny Urząd Kartelowy, odpowiadający w Polsce Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów) przedstawił raport dotyczący sytuacji na rynku mleka i wskazał, że niskie ceny skupu mleka wynikały

prawie wyłącznie z relacji pomiędzy producentami mleka a mleczarniami. Ilość mleczarni w RFN jest zbyt mała w stosunku do liczby producentów mleka. Ponadto powszechnie stosowane umowy regulujące dostarczanie mleczarniom mleka uniemożliwiają rozwój rzeczywistej konkurencji na tym rynku. Ceny skupu mleka pomiędzy poszczególnymi mleczarniami nie różnią się w sposób istotny. W ocenie Autora, klauzule umowne zobowiązujące poszczególnych producentów mleka do dostarczania całej produkcji mleka do konkretnej mleczarni stanowią naruszenie przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Takim samym naruszeniem jest brak rzeczywistej różnicy cenowej pomiędzy cenami oferowanymi przez mleczarnie producentom mleka. Jeżeli doszłoby do uznania tych praktyk za przejawy nieuczciwej konkurencji, mogłoby to doprowadzić – zdaniem Autora – do wzmocnienia pozycji producentów mleka w stosunku do mleczarni.

Klaus Füller, Marcus Lau, *Der Kampf ums Land – Bergbau, Energiegewinnung, Infrastruktur, Siedlungstätigkeit, Naturschutz, hat die Landwirtschaft das Nachsehen? (Walka o ziemię – górnictwo, pozyskiwanie energii, infrastruktura, budownictwo, ochrona przyrody, porażka rolnictwa)*, AUR 2010, nr 6, s. 161-165.

Autorzy opisali konflikty, jakie zachodzą w wypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnej. Zagadnienie to ma dużą doniosłość praktyczną, albowiem powierzchnia przeznaczona na cele budowlane i komunikacyjne rośnie dziennie o 100 hektarów. W artykule szczegółowo opisano ustawowe ograniczenia wyznaczone nabywcom nieruchomości rolnych, którzy nabyli nieruchomości w celu tezauryzacji, a nie ich bezpośredniego wykorzystania. Ograniczenia te sprowadzają się do określenia warunków koniecznych do zawarcia umowy kupna–sprzedaży wskazanych nieruchomości. Ponadto przepisy BGB zawierają unormowania chroniące w takim wypadku interesy dzierżawcy nieruchomości rolnej.

Przedmiotem opracowania są też zagadnienia związane z kwestią odszkodowania przysługującego dzierżawcy w określonych ustawą przypadkach wypowiedzenia umowy dzierżawy. Odszkodowanie przysługuje dzierżawcy także w razie wywłaszczenia właściciela nieruchomości. W konkluzji Autorzy artykułu stwierdzili, że ochrona interesów sektora rolniczego jest w znacznym stopniu zapewniona.

Walter Frenz, *Agrarwettbewerbsrecht (Rolnicze prawo konkurencji)*, AUR 2010, nr 7, s. 193-195.

Artykuł jest poświęcony zagadnieniu wpływu Traktatu lizbońskiego na prawo konkurencji w rolnictwie. Obecnie przepisy prawa konkurencji Unii Europejskiej znajdują zastosowanie w zakresie rolnictwa tylko w przypadkach ustalonych w traktacie. Parlament Europejski i Rada mogą określić zakres, w jakim przepisy prawa konkurencji znajdują zastosowanie w produkcji i handlu produktami rolnym.

Wydając akt normatywny w tym zakresie, Parlament i Rada powinny uwzględnić cele Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie Rada we współdziałaniu z Parlamentem Europejskim może udzielać pomocy publicznej w celu ochrony przedsiębiorstw, które są upośledzone przez warunki strukturalne lub naturalne. W ocenie Autora, znaczny wpływ na prawo konkurencji w rolnictwie ma jednak nie treść Traktatu lizbońskiego, lecz prawo stanowione przez organy UE.

Christiane Graß, *Überblick über das Zwangsverfahren nach dem Grundstück – Verkehrsgesetz (Przegląd postępowania przymusowego określonego ustawą o obrocie gruntami)* AUR 2010, nr 8, s. 228-231.

Przedmiotem rozważań jest postępowanie dotyczące przydzielenia gospodarstwa rolnego jednemu ze spadkobierców rolnika-spadkodawcy. Postępowanie to regulują paragrafy 13-17 ustawy o obrocie gruntami. Zakres przedmiotowy tej regulacji obejmuje gospodarstwa rolne służące do wytwarzania produktów roślinnych lub zwierzęcych, działalność wytwórczą z zakresu ogrodnictwa, sadownictwa i rybactwa śródlądowego. Jeżeli gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo stanowią zorganizowaną całość, postępowanie działowe stosuje się tylko do samego gospodarstwa rolnego. Nie znajduje ono ponadto zastosowania w przypadku drobnych gospodarstw rolnych, a tylko do takich, które mogą stanowić główne źródło utrzymania rodziny rolnika. Wyłączenie zastosowania tej regulacji następuje wówczas, gdy gospodarstwo jest przedmiotem dziedziczenia testamentowego. W dalszej części artykułu Autorka rozważa roszczenia przysługujące pozostałym spadkobiercom względem spadkobiercy, któremu przydzielono gospodarstwo rolne. Podkreślenia wymaga, że świadczenia przysługujące pozostałym spadkobiercom stanowią zasadniczo tylko 10-20% wartości rynkowej udziału w gospodarstwie rolnym. Fakt ten nie jest jednak dotychczas uznawany za naruszenie prawa do własności, zagwarantowanego przez Grundgesetz (Konstytucją RFN).

José Martínez, *Die Zukunft der Agrarbeihilfe (Przyszłość subwencji w rolnictwie)*, AUR 2010, nr 9, s. 261-264.

Artykuł prezentuje obecną oraz przyszłą sytuację systemu subwencji w rolnictwie. Na kształt systemu pomocy publicznej w rolnictwie oddziałują zarówno zagadnienia *stricte* prawne, jak i polityczne oraz opinia publiczna. Ramy Wspólnej Polityki Rolnej określają zobowiązania UE w stosunku do WTO. W ramach samej UE na skutek Traktatu lizbońskiego doszło ponadto do wzrostu kompetencji Parlamentu Europejskiego. Tym samym powstała konieczność wypracowania nowego sposobu współpracy przy tworzeniu podstaw prawnych Wspólnej Polityki Rolnej. Jednocześnie można zaobserwować zwiększony wpływ opinii publicznej na zakres pomocy publicznej dla rolnictwa. Kładzie się w niej szczególny nacisk na aspekty ekonomiczne, społeczne, ekologiczne oraz względy pomocy rozwojowej dla krajów Trzeciego Świata.

J. Martínez dokonuje analizy obecnego i przyszłego wpływu wskazanych trzech czynników na pomoc publiczną w rolnictwie. Dopatruje się on możliwości utrzymania pomocy publicznej dla rolnictwa w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, która umożliwia pogodzenie wymagań rolnictwa z ochroną środowiska.

MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente”

Domenico Monci, *Le regole sulla produzione di energia e la tutela dell'ambiente: una difficile coesistenza (Reguły produkcji energii i ochrona środowiska: trudne współistnienie)*, DGAAA 2010, nr 1, s. 7-16.

Przedmiot rozważań stanowi problematyka relacji między środowiskiem, energią i rolnictwem na tle wielopoziomowego rozdziału kompetencji oraz orzecznictwa sądowego. Przywołując orzeczenie Trybunału z Abruzzo nr 1116 z 22 września 2008 r., Autor omawia trudności związane z lokalizacją infrastruktury energetycznej oraz kwestie ważności aktów administracyjnych.

Trybunał w Abruzzo orzekł niedopuszczalność odwołania złożonego przez Stowarzyszenie WWF Ong Onlus, przy ingerencji m.in. producentów rolnych, argumentując, że stowarzyszenie nie miało legitymacji oraz że odwołanie było spóźnione. Zaskarżona uchwała Comune z Ortony z 4 października 2007 r. zatwierdzała plan miejski uwzględniający infrastrukturę energetyczną, która miała zostać usytuowana na terytorium historycznie znanym z uprawy winorośli. Autor wskazuje, że nawet gdyby zaskarżony akt został „anulowany”, to i tak nie powstrzymałoby to wspomnianej instalacji. Zdaniem Autora, stowarzyszenie powinno było zaskarżyć inne akty dotyczące przedmiotu. Lokalizacja infrastruktury energetycznej może wpływać na środowisko w sensie estetycznym, na ochronę różnorodności biologicznej, a także być sprzeczna z interesami dotyczącymi działalności rolniczej, zwłaszcza produkcji lokalnej. Rolnictwo i środowisko są związane ze sobą poprzez czynnik ziemi, stąd mogą być traktowane jako *unicum*.

Patrizia Mazza, *Tutela del benessere degli animali e manifestazioni storiche e culturali (Ochrona dobrostanu zwierząt a imprezy historyczne i kulturalne)*, DGAAA 2010, nr 1, s. 17-19.

Artykuł zawiera krótką charakterystykę nowych regulacji prawnych – Ministra Pracy, Zdrowia i Polityk Socjalnych z 6 lipca 2009 r. i 21 lipca 2009 r. dotyczących ochrony zwierząt. Pierwszy z wymienionych aktów odnosi się do dobrostanu zwierząt i ma za zadanie wdrożenie regulacji art. 55 i 56 dekretu legislacyjnego nr 163 z 12 kwietnia 2006 r. Stanowi on, że powierzenie usług utrzymania bezpańskich psów

jednostkom terytorialnym musi odbywać się przy uwzględnieniu natury tych zwierząt, co wymaga posiadania odpowiedniej infrastruktury, możliwości zapewnienia opieki weterynaryjnej, urządzeń sanitarnych itp. Drugi akt prawny dotyczy imprez publicznych i prywatnych, zwłaszcza kwestii bezpieczeństwa zwierząt, a także nietykalności dzożejów. Nawierzchnie torów muszą być właściwe dla kopyt zwierząt, aby zapobiec poślizgnięciom.

Patrizia Mazza, *L'abbandono di animali (Porzucenie zwierząt)*, DGAAA 2010, nr 2, s. 75-84.

Rozważania Autorki dotyczą ochrony zwierząt, zwłaszcza zakazu niewłaściwego traktowania, jak również kwestii utrzymywania zwierząt w warunkach nieodpowiadających ich naturze i powodujących znaczne cierpienie. Od lat mówi się o prawach zwierząt, umiejscawiając je w ogólnej teorii praw podstawowych. Tematyka artykułu nie jest więc nowa. Art. 727 ust. 1 włoskiego kodeksu karnego obejmuje czyn porzucenia zwierząt domowych. Przepięstwo takie popełnia na przykład właściciel młodych kotów, pozostawiając je w ogrodzie i pozbawiając je tym samym wody i pożywienia. Natomiast art. 727 ust. 2 włoskiego kodeksu karnego określa przestęstwo złego traktowania zwierząt, które przejawia się w cierpieniach i zmianach stanu psychofizycznego. Autorka stwierdza, że regulacja ta jest bardziej rygorystyczna od poprzednio obowiązującej.

Nicoletta Ferrucci, *Architettura e paesaggio rurale tra permanenze, recuperi e trasformazioni (Architektura i krajobraz wiejski między trwałościami, odzyskiwaniem i przemianą)*, DGAAA 2010, nr 5, s. 296-303.

Rozważania dotyczą architektury wiejskiej jako elementu krajobrazu rolnego. Autorka odwołuje się do włoskiej ustawy nr 378 z 23 grudnia 2003 r., omawiając m.in. kwestie agroturystyki, jak również zagadnienie restrukturyzacji budynków rolnych w rozumieniu dekretów legislacyjnych nr 99/2004 i nr 228/2001. Wywody Autorki skupiają się także wokół architektury wiejskiej w szerszym kontekście – w świetle Kodeksu dóbr kultury i krajobrazu oraz wsparcia ekonomicznego na podstawie ustawy regionalnej Regionu Veneto (nr 40/2004).

Analizując Kodeks dóbr kultury i krajobrazu, Autorka dostrzega, że ustawodawca nie uwzględnił specyfiki krajobrazu rolnego, którego cechy powiązane są z działalnością rolniczą. Rozwiązania te odbiegają od Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, ratyfikowanej przez Włochy ustawą nr 14 z 9 stycznia 2005 r., która nakazuje państwu-stronom ustanowienie polityki krajobrazowej odpowiednio do zróżnicowanych typologii krajobrazu. Z kolei w ustawie o agroturystyce nr 96 z 2006 r. brakuje odwołania do odzyskania (ochrony śladów) architektury rolnej. Autorka stwierdza, że rozwiązania prawne dotyczące ochrony architektury krajobrazu wiejskiego są rozproszone oraz pełne luk.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

„Revue de Droit Rural”

Thierry Tauran, *Le services de santé au travail en agriculture (Świadczenia zdrowotne w pracy w rolnictwie)*, RDR 2010, nr 383, s. 19-23.

W artykule przedstawiono zasady organizacji i funkcjonowania systemu świadczeń zdrowotnych w rolnictwie. Niemal wszystkie rozwiązania w tym zakresie reguluje prawo pracy, jednak ze względu na specyficzne uwarunkowania pracy w rolnictwie zastosowanie znajdują także przepisy kodeksu rolnego. Obowiązek poddawania się wstępnym i okresowym badaniom lekarskim co do zasady obejmuje wszystkich zatrudnionych. Przepisy kodeksu rolnego pozostawiają więcej swobody w tym względzie prowadzącym gospodarstwo lub właścicielom gospodarstw rolnych.

Kasy społecznych ubezpieczeń rolniczych (MSA – Mutualité Sociale Agricole) oraz świadczenia zatrudnionych w ich strukturach lekarzy pracy należą do głównych elementów systemu świadczeń zdrowotnych we Francji. Korzystać z ich usług mogą zarówno osoby zatrudnione w rolnictwie, jak i pracownicy administracji publicznej związanej z tym sektorem. Wszystkie koszty związane ze świadczeniami zdrowotnymi pokrywają prowadzący gospodarstwa rolne.

Jacques Foyer, *Le droit rural: nouveaux horizons (Prawo rolne: nowe horyzonty)*, RDR 2010, nr 384, s. 1-2.

Autor zastanawia się nad kierunkami rozwoju prawa rolnego, wychodząc z założenia, że rozwój ten odbywa się w obszarze wielu gałęzi prawa publicznego i prywatnego. Prawo rolne stało się zbiorem reguł różnego pochodzenia skoncentrowanych wokół pojęcia działalności rolniczej. O procesie ekspansji prawa rolnego w stronę nowych dziedzin świadczą zmiany w prawodawstwie wspólnotowym oraz przepisy prawa francuskiego. Regulacji poddane zostały nowe dziedziny, takie jak jakość produktów żywnościowych czy umowy między producentami a nabywcami. Nowa ustawa przewiduje też powołanie obserwatorium kształtowania cen i marż na produkty żywnościowe oraz narodowego funduszu zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Ambitna jest – zdaniem Autora – inicjatywa wpisania funkcji rolnictwa w zakresie gospodarki leśnej w koncepcję zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

Trudno jeszcze oceniać skutki przyjętych licznych aktów prawnych, Autor zwraca jednak uwagę na często wykorzystywaną przez prawodawcę francuskiego formę rozporządzenia, którego przyjęcie wiąże się z szybką i prostą procedurą. Bez wątpienia istnieje wysiłek modernizacji (nie tylko odnośnie do kierunków rozwoju) prawa rolnego, ale próby te wiążą się ze wzrastającą złożonością zasad prawa rolnego, którego systematyka jest coraz mniej wyraźna i powoduje trudności w pracy agrarystów.

Daniel Gadbin, *Les règles de concurrence au coeur de l'Organisation commune des marchés (Reguły konkurencji w sercu wspólnej organizacji rynków)*, RDR 2010, nr 385, s. 1-2.

Debata na kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. będzie trudna nie tylko ze względów budżetowych. Zwolennicy ograniczenia instrumentów najbardziej protekcyjnych liczą na redukcję dofinansowywania sektora rolnego i normalizację statusu prawnego rolnictwa w odniesieniu do reguł konkurencji. Autor zastanawia się, jakich derogacji potrzebować będą rolnicy europejscy, by móc konkurować z partnerami handlowymi i przemysłowymi. Kryzys na rynku mleka objawił słabość producentów rolnych w negocjacjach, warto więc tworzyć organizacje producentów i stowarzyszenia takich organizacji.

Ze względu na brak zadowalającej organizacji gospodarczej w rolnictwie we Francji stale promowano utworzenie organizacji zawodowych zajmujących się stosunkami umownymi między partnerami handlowymi w obszarze rolno-spożywczym. Aktualny projekt ustawy o modernizacji rolnictwa i rybactwa przyznaje organizacjom zawodowym szerokie prerogatywy, takie jak przygotowanie umów typowych, z możliwością poszerzenia ich zakresu pod warunkiem, że nie będzie to sprzeczne z prawem wspólnotowym.

Samuel Crevel, *La ferme des irrégularités (Farma nieprawidłowości)*, RDR 2010, nr 383, s. 1.

Autor nawiązuje do popularnego we Francji programu telewizyjnego *Farma sław*, w którym znane osoby prowadzą gospodarstwo rolne. Francuskie *reality show* zostało poddane analizie pod kątem zgodności działalności celebrytów na farmie z francuskim kodeksem rolnym. Dopatrzyć się można wielu uchybień, m.in. braku zezwolenia na prowadzenie gospodarstwa rolnego, nieodpowiedniego wykształcenia i doświadczenia celebrytów w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, braku statusu rolnika, nie mówiąc już o nieuregulowanym statusie gruntów, na jakich położona jest farma. Z nutą ironii Autor odradza uczestnikom programu założenie spółki cywilnej w formie występującej we Francji pod nazwą „rolnicza grupa wspólnego gospodarstwa”. Ze względu na częste kłótnie między celebrytami i lenistwo niektórych nich spółka taka byłaby sprzeczna z zapisanymi w prawie zasadami równości i obowiązku pracy. Autor sugeruje, że przykład *Farmy sław* może być z powodzeniem wykorzystywany w nauczaniu prawa rolnego.

Raymond Le Guidec, *EIRL en agriculture (Przedsiębiorca indywidualny z ograniczoną odpowiedzialnością w rolnictwie)*, RDR 2010, nr 382, s. 1.

W artykule poruszono temat nowej instytucji – indywidualnego przedsiębiorcy z ograniczoną odpowiedzialnością (EIRL), która została po raz pierwszy przedstawiona w projekcie ustawy przyjętym w lutym 2010 r. EIRL stanowi swoistą spółkę

z ograniczoną odpowiedzialnością, w której majątek przedsiębiorcy nie jest tożsamy z majątkiem przedsiębiorstwa rolnego. Odstępuje się więc w tym przypadku od zasady jedności majątku osoby prawnej, przynajmniej co do zobowiązań wobec wierzycieli. Przedsiębiorca będzie mógł we własnym imieniu zadeklarować przekazanie części majątku na rzecz swojej działalności w przedsiębiorstwie.

Przekazane części majątku będą formą zabezpieczenia dla wierzycieli, co pozwoli przedsiębiorcy na ograniczenie ryzyka związanego z utratą aktywów. Nieprzekazana część majątku będzie wyłączona z dochodzenia należności. Projekt ustawy przewiduje dodatkowo przyjęcie rozporządzeń uzupełniających nową instytucję, np. o przepisy dotyczące statusu majątku w przypadku zawarcia małżeństwa lub dziedziczenia testamentowego. Ważna przy tym jest wiarygodność podziału majątku, zwłaszcza dla banków, które nie odstąpią łatwo od swoich stałych wymogów poręczenia osobistego czy hipoteki na dobrach nieprzekazanych.

Daniel Gadbin, *Chasse ouverte aux petits DPU: pourquoi? (Początek sezonu dla uprawnień do płatności jednolitych: dlaczego?)*, RDR 2010, nr 381, s. 1-2.

Autor nawiązuje do nowego rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i systemu ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zgodnie z którym rolnikom znajdującym się w „szczególnej sytuacji” przysługują uprawnienia do płatności jednolitych. Zarówno wyznaczenie kryteriów „szczególnej sytuacji” rolnika, jak i zasady naliczania płatności przez państwa członkowskie doprowadziły do zróżnicowania sytuacji rolników w zależności od uwarunkowań społecznych i strukturalnych krajów, w jakich prowadzą oni swą działalność.

W artykule został omówiony wyrok Trybunału z 2009 r. w sprawie C-499/08 dotyczącej holenderskiego hodowcy owiec G. Elbertsena. Rząd Holandii postanowił obniżyć wszystkie kwoty referencyjne dla rolników w „szczególnej sytuacji” o 500 euro, co dla G. Elbertsena wiązało się ze zredukowaniem płatności jednolitej do zera. Trybunał orzekł, że taki stan jest dopuszczalny i zgodny z zasadami równości, proporcjonalności i pewności prawa. Autor zastanawia się, czy stanowisko to daje się uzasadnić przy założeniu, że płatności jednolite nie są uzależnione od struktury działalności rolniczej, a wyłączenie z systemu płatności drobnych rolników jest sprzeczne z promowaniem praktyk prośrodowiskowych.

Thierry Taran, *Les particularités territoriales dans l'application du droit social agricole (Odrębności terytorialne w zastosowaniu socjalnego prawa rolnego)*, RDR 2010, nr 380, s. 20-24.

Wiele przepisów z zakresu prawa pracy oraz prawa ubezpieczeń społecznych zawartych w kodeksie rolnym odnosi się tylko do niektórych regionów Francji lub jej departamentów zamorskich. Co do zasady, przepisy prawa socjalnego obowiązują na

tym terenie, na którym wykonywana jest działalność rolnicza. Autor podkreśla, że zasada ta nie powinna być przeszkodą dla mobilności czynnych zawodowo obywateli.

Regulacje prawa socjalnego w regionie Alzacji i Mozeli są oceniane jako bardziej korzystne dla osób zatrudnionych w rolnictwie. W przypadku zamorskich jednostek administracyjnych (np. Gwadelupy czy Martyniki), nie można mówić o jednolitym systemie prawa socjalnego. Zawsze występuje tam wyraźne rozróżnienie prawa pracy i prawa ochrony socjalnej. Najwięcej różnic w porównaniu z Francją kontynentalną dotyczy statusu osób niezatrudnionych, w tym osób prowadzących gospodarstwo rolne.

Trzecią opisaną przez Autora grupą podmiotów, wyróżnionych ze względu na odrębności terytorialne, są rolnicy pracujący za granicą. W zależności od tego, czy pracownik opuścił terytorium Francji tymczasowo, czy też stale prowadzi działalność w rolnictwie poza jej granicami, zastosowanie znajdą odmienne przepisy prawa socjalnego. O ile w pierwszym przypadku, ze względu na przejściowy charakter wyjazdu pracownika, jego status w świetle prawa socjalnego właściwie nie ulega zmianie, o tyle w sytuacji gdy Francuz prowadzi za granicą działalność rolniczą regulowaną przepisami danego kraju, zachowuje jedynie prawo do płacenia składek w celu korzystania z francuskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

Jacques Foyer, *Le droit rural et l'agriculture verte (Prawo rolne i zielone rolnictwo)*, RDR 2010, nr 379, s. 1-2.

Ścisłe związki rolnictwa i ochrony środowiska potwierdzają zarówno prawodawca unijny (m.in. w drugimi filarze Wspólnej Polityki Rolnej), jak i ustawodawca francuski – poprzez stworzenie w 2006 r. instytucji dzierżawy środowiskowej. Zdaniem Autora, trudno jest ocenić prawdziwy wpływ polityki prośrodowiskowej na zachowanie rolników, przytacza więc orzecznictwo sądów francuskich, w którym znajdują się rozstrzygnięcia w sprawach konfliktowych między rolnikami a ekologami.

Autor posłużył się przykładem rolnika, który nie płacił czynszu dzierżawnego przez trzy lata, tłumacząc się złą sytuacją materialną wynikającą z wyboru naturalnych metod produkcji wina, którego wprowadzenie na rynek wymaga upływu dłuższego czasu niż w przypadku zwykłych win. Sąd nie uznał tego argumentu, przychyliając się do wniosku właściciela o rozwiązanie umowy dzierżawy. Ekolodzy stoją na stanowisku, że wyrok ten jest sprzeczny z wymogiem promowania rolnictwa ekologicznego, powołując się na niejasne – w opinii Autora – przepisy kodeksu rolnego. Trudności, jakie napotykają sędziowie przy decydowaniu o konsekwencjach nadmiernej albo zgoła niewystarczającej dbałości rolników o stan środowiska, wynikają z silnego antagonizmu między rolnictwem nastawionym na produkcję a ochroną środowiska naturalnego. Autor zastanawia, się czy nowe prawo dotyczące modernizacji rolnictwa we Francji rozwiąże problemy w tej dziedzinie.

Roussel Franck, *Photovoltaïque et agriculture, de nouveau entre ombre et lumière (Fotowoltaika i rolnictwo, ponownie między cieniem a światłem)*, RDR 2010, nr 386, s. 1.

Autor ocenia negatywnie skutki wejścia w życie rozporządzenia ustanawiającego warunki zakupu energii elektrycznej z fotowoltaiki w rolnictwie. Obniżenie taryf zakupu energii oraz ograniczenia techniczne wynikające z tego rozporządzenia zagrażają opłacalności istniejących i planowanych inwestycji w obszarze instalacji do produkcji energii fotowoltaicznej. Autor wskazuje również na trudności związane ze statusem spółek rolnych i statutem dzierżawy w kontekście nowej działalności gospodarczej, jaką jest produkcja elektrycznej energii słonecznej w gospodarstwach rolnych. Rolnicy oczekiwali uproszczenia regulacji związanych z wykorzystaniem fotowoltaicznych instalacji do produkcji energii wraz z pojawieniem się ustawy *Grenelle II*, która zmodyfikowała prawo spółek. Rolnicy są rozczarowani faktem, że – w przeciwieństwie do fermentacji beztlenowej produktów ubocznych rolnictwa – produkcja i wprowadzenie do obrotu energii fotowoltaicznej nie zostały włączone do definicji działalności rolniczej. Oznacza to – zdaniem Autora – że obecnie tylko produkcja energii bezpośrednio związana z gospodarstwem rolnym może być uznana za działalność rolniczą.

KATARZYNA BŁAŻEJEWSKA

„Rivista di Diritto Agrario”

Giovanngelo De Francesco, *Dinamiche del rischio e modelli d'incriminazione nel campo della circolazione di prodotti alimentari (Dynamika ryzyka i modele bezprawności w obrotach produktami żywnościowymi)*, RDA 2010, z. 1, s. 3-34.

W artykule poruszona została problematyka przyczyn szkód (spowodowanych przez produkt) powstałych w warunkach rozwoju „nowoczesności” w kontekście ryzyka oraz zasady ostrożności – w aspekcie prawa karnego. Autor wskazuje m.in. na to, że dowody dotyczące związku przyczynowego na obszarze naukowym odbiegają od prawideł logiki formułowania oskarżenia obejmującego dane zdarzenie w porównaniu z zasadami wiążącymi w postępowaniu karnym.

Mając na uwadze, że bezpieczeństwo produktów wyraża się w podstawowych wymogach prewencyjnej kontroli działalności dotyczącej produkcji żywności, Autor konfrontuje podejście ustawodawcy nakazujące „interwencję” przed zdarzeniem powodującym szkodę z regułami postępowania karnego. Niebezpieczeństwo występujące w produkcji żywności może być duże, dlatego też konieczna jest minimalizacja potencjalnego ryzyka, podobnie jak w przypadku przestępstw przeciwko tzw. nienaruszalności publicznej oraz zdrowiu publicznemu, skierowanych przeciw nieokreślo-

nym osobom. Nie chodzi bowiem o sprawę jednostki, lecz o ochronę zbiorowych interesów. Ryzyko nie ogranicza się wyłącznie do etapu poprzedzającego niebezpieczeństwo, lecz staje się dodatkowym kryterium oceny zdarzenia (czynu), mającym postać „dynamicznej interakcji” złożonych okoliczności, a nie określonego czynnika. W związku z rozwojem rozmaitych nowoczesnych metod produkcji, ryzyko nabrało znaczenia odbiegającego od swojej pierwotnej treści. Również niebezpieczeństwo trudno jest zdefiniować na podstawie regulacji dotyczących odpowiedzialności za produkt. Doktryna formułuje pojęcie tzw. niebezpieczeństwa abstrakcyjnego. Autor podaje w wątpliwość tendencję do faworyzowania sankcji karnych (zdaniem Autora zasadnych ze względu na to, że dobrem chronionym jest zdrowie) dotyczących czynów związanych z niebezpieczeństwem produktu.

Luigi Costato, *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso di diritto alimentare (Ochrona konsumenta między instrumentami kontraktowymi a normami o charakterze publicznym: przypadek prawa żywnościowego)*, RDA 2010, z. 1, s. 35-46.

Rozważania dotyczą ochrony konsumenta w świetle prawa cywilnego i norm o charakterze publicznym na przykładzie prawa żywnościowego. Autor nawiązuje zwłaszcza do ogólnych zasad prawa żywnościowego oraz regulacji dotyczącej odpowiedzialności za produkt niebezpieczny i dyrektywy nr 2000/13/WE.

Legislacja europejska wyraża zasadę, że lepiej jest zapobiegać niż później oddziaływać represyjnie. Swoboda rynku jest realizowana na rynku regulowanym w sposób restrykcyjny. Rynek ten jest tym bardziej swobodny, im lepiej funkcjonuje w warunkach prawnych, zapewniających wolność i pewność wszystkim uczestnikom, zróżnicowanym ze względu na kompetencje i wiedzę. Ważnym instrumentem ochrony konsumenta na rynku żywności jest informacja na etykiecie produktów, gdyż m.in. zapewnia poprawność wymiany dóbr.

Rynek produktów żywnościowych, który Autor określa mianem „delikatny”, wymaga jasnych wyczerpujących norm. Na rynku tym zachodzą relacje między sprzedającym a kupującym produkt, „czynnik publiczny” zaś poprzez regulację pionową – z jednej strony – minimalizuje nierówność w stosunkach między producentem a konsumentem, a z drugiej – zapewnia ochronę zdrowia.

Alessandra Di Lauro, *Esplorazione del diritto fra naturale ed artificiale (Badanie prawa: między naturalnym a sztucznym)*, RDA 2010, z. 1, s. 47-63.

Artykuł zawiera wywód o charakterze filozoficznym, dotyczący roli prawa stanowionego w świecie zdominowanym przez technikę i naukę. O prawie naturalnym mówi się, że jest paradoksem z przeszłości umiejscowionym w teraźniejszości i rzucanym w przyszłość. Natomiast prawo stanowione jest tłem dostępnym dla techniki, pasywną platformą chłonącą wiedzę z zewnątrz. Prawo, technika i nauka są ścierają-

cymi się czynnikami, które niekiedy nie sposób pogodzić, co widoczne jest w sektorze biotechnologii. Prawo dotyczące pozostałych czynników jest przestarzałe, nieprzystające do rzeczywistości. Takiej krytyce poddaje się prawo własności intelektualnej czy przemysłowej.

Wątpliwie jest, czy prawo wywodzące się z aktów normatywnych umożliwia opanowanie przemocy i konfliktów. Relacja między tym, co sprawiedliwe, a tym, co niesprawiedliwe, jest ważnym elementem dyskusji o sprawiedliwości. Ideę sprawiedliwości można bowiem formułować w sposób negatywny, mając na uwadze, że sprawiedliwe jest to, co zmierza do wykluczenia niesprawiedliwości. Rolę prawa można określać zwłaszcza w odniesieniu do techniki i nauki, jeśli konstrukcja prawa „sztucznego” miałaby zastąpić prawo naturalne. W sektorze biotechnologii miejsce pozostawione przez prawo naturalne wzbudza obawy i zastanawia, jak zostanie wypełnione.

Alberto Germanò, *Sull'etichetta degli alimenti (O etykiecie żywności)*, RDA 2010, z. 1, s. 64-99.

Artykuł zamieszczony został w dziale „Didattica”, przez co przyporządkowany jest do sfery dydaktyki przedmiotu „prawo żywnościowe”. Rozważania dotyczą informacji o produktach żywnościowych, zarówno tych, które obowiązkowo muszą znaleźć się na etykiecie produktu, jak i tych, których stosowanie jest fakultatywne. Autor porusza problematykę sankcji za naruszanie zakazu podawania fałszywych informacji o produkcie, ważności umów odnoszących się do produktów, które są niebezpieczne, a także podejmuje wątek znany w literaturze jako relacje między kategoriami prawnymi: „przestępstwo–umowa” i „przestępstwo w umowie”. Istnieje możliwość stwierdzenia nieważności umowy z powodu naruszenia norm prawa karnego. Według innego stanowiska, ocena ważności umowy jest niezależna od zakazów karnych. Zdaniem Autora, umowa zawarta wbrew zakazowi wprowadzania do obrotu produktów niebezpiecznych lub niezdrowych będzie nieważna na podstawie art. 1418 ust. 1 włoskiego kodeksu cywilnego.

Istotne informacje o produkcie stanowią element konieczny do zawarcia umowy. Pominięcie informacji, informacje niedokładne lub fałszywe o produkcie powodują, że umowa nie zostaje zawarta. Natomiast gdy chodzi o informacje nieistotne, lecz znaczące, w przypadku ich braku, niedokładności lub fałszywości umowa zostaje zawarta, lecz na skutek zastosowanego podstępu dotknięta jest wadą i może być anulowana. W ten sposób etykieta produktu zyskuje funkcję formalną, pozwalającą rozstrzygnąć o ważności umowy.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Wyrok ETS z 16 lipca 2009 r. w sprawie C-168/08, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*

Zgodność z prawem europejskim
zakazu wprowadzania do obrotu i wpisu do krajowego rejestru
odmian zmodyfikowanego genetycznie materiału siewnego.

Aspekty etyczne i religijne jako uzasadnienie dla ograniczeń rynkowych
w zakresie obrotu organizmami genetycznie modyfikowanymi.

1. Zakazując swobodnego obrotu materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy 2001/18, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy 2002/53 (pkt 64)

2. Ze względu na to, że [...] przepisy krajowe realizują cele etyczne, które nie należą do celów ochrony środowiska i zdrowia publicznego, jak również ochrony swobodnego obrotu, które charakteryzują te dyrektywy, nie są one objęte zakresem ich zastosowania, wobec czego ograniczenia swobodnego obrotu GMO, które powodują one z ewentualnym naruszeniem art. 28 WE, mogą być w danym przypadku uzasadnione na podstawie art. 30 WE (pkt 50).

1. Wprowadzenie

Polska należy do grupy państw członkowskich Unii Europejskich, które oficjalnie deklarują swój sprzeciw wobec organizmów genetycznie modyfikowanych (dalej: GMO). W 2006 r. Rada Ministrów opracowała dokument „Ramowe stanowisko

Polski dotyczące organizmów genetycznie modyfikowanych GMO”, w którym wyraziła dążenie do uzyskania dla Polski statusu kraju „wolnego od GMO”¹. W dokumencie tym wskazano, że rząd sprzeciwia się prowadzeniu na terytorium RP zamierzonego uwalniania GMO do środowiska w celach doświadczalnych, wprowadzaniu do obrotu żywności, pasz oraz innych produktów GMO (w tym m.in. materiału siewnego), a także upraw takich organizmów. W celu realizacji tych postulatów Rząd RP zadeklarował, że w obowiązujących przepisach prawnych, jak też w przepisach tworzonych, w dostępnych do tego granicach prawa, dokona zmian umożliwiających ograniczenie stosowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Równolegle, podczas procedury dopuszczania do obrotu na terytorium Unii Europejskiej nowych produktów genetycznie zmodyfikowanych Polska będzie każdorazowo głosowała przeciw wprowadzeniu do obrotu takich produktów².

Pierwszym normatywnym przejawem urzeczywistniania rządowych deklaracji była przeprowadzona w 2006 r. nowelizacja ustawy z 26 czerwca 2003 r o nasiennictwie³, której nowe przepisy ograniczające obrót materiałem siewnym GMO stały się przedmiotem omawianej tutaj skargi Komisji Europejskiej wniesionej przeciw Polsce do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Mowa o art. 5 ust. 4 wspomnianej ustawy, w myśl którego „odmian genetycznie zmodyfikowanych nie wpisuje się do krajowego rejestru”, oraz o art. 57 ust. 3, zgodnie z którym „materiał siewny odmian genetycznie zmodyfikowanych nie może być dopuszczony do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”⁴. Przepisy te zostały zakwestionowane przez Komisję Europejską jako niezgodne z prawem wspólnotowym, a dokładnie – dyrektywą

¹ Stanowisko z 3 kwietnia 2006 r., www.cie.gov.pl.

² Założenia wyrażone w stanowisku z 2006 r. zostały następnie zasadniczo potwierdzone w kolejnym „Ramowym stanowisku Rządu RP dotyczącym organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO)” z 18 listopada 2008 r. Warto wskazać, że mimo iż dokument ten stanowi deklarację polityczną i nie ma charakteru normatywnego, Minister Środowiska powołał się na nią, odmawiając wydania zgody na zamierzone uwolnienie do środowiska GMO; por. orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2008 r. (wyrok 1356/08), w którym sąd orzekł, że „ramowe stanowisko nie jest źródłem prawa i nie może być podstawą orzekania o prawach i obowiązkach obywateli”.

³ Dz. U. 2007, Nr 41, poz. 271.

⁴ Oprócz cytowanych przepisów ustawy o nasiennictwie, polski ustawodawca wprowadził także inne rozwiązania mające na celu ograniczenia obrotu produktami GMO. Należy wskazać tutaj na art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z 22 lipca 2006 o paszach (Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1045), który zakazuje wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego. Przepis ten wejdzie w życie dopiero 1 stycznia 2013 r. Do 31 grudnia 2012 r. stracą zaś ważność zezwolenia na wprowadzanie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów GMO będących paszami genetycznie zmodyfikowanymi lub organizmami genetycznie zmodyfikowanymi przeznaczonymi do użytku paszowego, wydane na podstawie przepisów o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylenia dyrektywy 90/220/EWG⁵ oraz z dyrektywą 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego Katalogu Odmian Gatunków Roślin Rolniczych⁶. Działając w trybie art. 226 TWE, Komisja wezwała Polskę do usunięcia uchybienia, a po zaprzeczeniu uchybieniu przez Polskę – wniosła skargę do ETS.

2. Argumenty podniesione przez strony

Komisja Europejska zarzuciła Polsce, że krajowy przepis zakazujący obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych na jej terytorium jest sprzeczny z art. 22 i 23 dyrektywy nr 2001/18/WE oraz art. 16 dyrektywy nr 2002/53/WE.

Zgodnie z tymi przepisami, państwa członkowskie Unii Europejskiej nie mogą wprowadzać żadnych ograniczeń rynkowych wobec organizmów genetycznie modyfikowanych (a więc również wobec materiału siewnego odmian roślin uprawnych), jeśli zostały one zatwierdzone w zgodzie i na podstawie procedur (w tym na podstawie pogłębionej oceny naukowej) przewidzianych w tych dyrektywach⁷. Od tej zasady ogólnej obie dyrektywy przewidują tylko jeden ściśle określony wyjątek (tzw. klauzule ochronną): dyrektywa nr 2001/18/WE w art. 23 zakłada, że zakazy lub ograniczenia dotyczące wprowadzania na rynek GMO są dopuszczalne jedynie w sytuacji, w której państwo członkowskie zamierzające je wprowadzić dysponuje odpowiednimi dowodami naukowymi pozwalającymi uważać, że dany produkt GMO stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. W takim przypadku zakazy lub ograniczenia muszą mieć jednak charakter tymczasowy i muszą odnosić się – zgodnie z tzw. podejściem *case by case* – do konkretnego produktu GMO.

Nieco inne przesłanki stosowania klauzuli ochronnej przewiduje art. 16 ust. 2 dyrektywy nr 2002/53/WE. Pozwala on na zakaz stosowania odmian roślin transgenicznych na całym obszarze lub na części obszaru kraju (bądź na określenie odrębnych warunków ich upraw, jeśli pielęgnacja danej odmiany może być szkodliwa z punktu widzenia wpływu zdrowotnego na pielęgnację innych odmian lub gatunków), albo jeśli oficjalne próby upraw przeprowadzone w danym państwie wykazują, że dana odmiana w żadnej części terytorium tego państwa nie daje wyników odpowiadających tym, które otrzymano z porównywalnej odmiany zatwierdzonej na terytorium tego państwa członkowskiego, lub jeżeli ogólnie wiadomo, że dana odmiana nie nadaje się do uprawy w żadnej części jego terytorium ze względu na okres jej dojrzewania. Możliwe jest także wprowadzenie wyżej wymienionych ograniczeń, jeśli istnieją inne

⁵ Dz. Urz. WE, L 106, z 17 kwietnia 2001 r. z późn. zm.

⁶ Dz. Urz. WE, L 193, z 20 lipca 2002 r.

⁷ Por. art. 22 dyrektywy nr 2001/18/WE i art. 16 ust. 1 dyrektywy nr 2002/53/WE.

istotne przyczyny pozwalające uznać, że dana odmiana stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska. Podobnie jednak jak ma to miejsce w dyrektywie nr 2001/18/WE, ograniczenia, o których mowa w dyrektywie nr 2002/53/WE, muszą odnosić się nie do wszystkich, ale do konkretnych odmian GMO.

W opinii Komisji, polski przepis zabraniający obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych na terytorium RP nie spełnia wyżej wskazanych przesłanek. Zakaz ten bowiem ma charakter ogólny i dotyczy całej kategorii, a nie poszczególnych GMO.

Podobnie też nie można – w ocenie Komisji – uznać legalności drugiego z kwestionowanych przepisów ustawy o nasiennictwie, zgodnie z którym „odmian genetycznie zmodyfikowanych nie wpisuje się do krajowego rejestru”. W tym przypadku Komisja wskazała na jego niezgodność z art. 4 ust. 4 dyrektywy nr 2002/53/WE. Przepis ten nie zezwala państwom członkowskim na zakazanie, w sposób ogólny, wpisywania do krajowego rejestru odmian genetycznie zmodyfikowanych, lecz nakłada na nie jedynie obowiązek upewnienia się podczas wpisywania takich odmian, że każda z nich została zatwierdzona zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym mającym zastosowanie do organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Na podstawie tego przepisu dopuszczalna jest jedynie odmowa wpisu w przypadku wykazania, że dane GMO mogłoby mieć ujemne skutki dla zdrowia ludzkiego i środowiska. W ocenie Komisji, w analizowanej sprawie taka okoliczność nie zachodzi, ponieważ z chwilą zatwierdzenia danego GMO – m.in. na podstawie pogłębionej oceny naukowej wymaganej na podstawie dyrektywy nr 2001/18/WE nie można uważać go już za stanowiący zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.

W odpowiedzi na zarzuty przedstawione przez Komisję – jeszcze na etapie poprzedzającym wniesienie skargi – Polska broniła się, powołując się na zasadę ostrożności i zagrożenie nieodwracalnymi konsekwencjami dla różnorodności biologicznej i środowiska naturalnego w ogólności, jak również dla polskiego sektora rolnego w szczególności, wynikającymi z niejasnych zasad oceny, niewystarczających kontroli i gwarancji oraz niepełnej regulacji w dziedzinie koegzystencji upraw, którą zawiera dyrektywa nr 2001/18/WE. Strona polska argumentowała również, że odmiany wpisane do wspólnego katalogu odmian ustanowionego przez dyrektywę nr 2002/53/WE nie były testowane w szczególnych warunkach w Polsce, nie dają zatem wystarczającej gwarancji braku niekorzystnego wpływu w perspektywie długoterminowej.

Powołała się także na obawy dotyczące zagrożenia zdrowia publicznego i środowiska naturalnego oraz silny sprzeciw dużej części opinii publicznej w Polsce wobec GMO. Wskazała na konieczność przestrzegania zasad etycznych zgodnie z motywem 9 preambuły dyrektywy nr 2001/18/WE⁸, twierdząc, że wprowadzenie do polskiego po-

⁸ Motyw ten stanowi: „Szczególnie ważne jest przestrzeganie zasad etycznych uznawanych w danym Państwie Członkowskim. Ponadto Państwa Członkowskie mogą uwzględnić aspekty etyczne zamierzonego uwolnienia lub wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów”.

rzędu prawnego przepisów, z którymi nie godzi się większość polskiego społeczeństwa, byłoby nieetyczne. Wskazała też, że jednogłośnie przyjęcie w 2006 r. przez sejmiki polskich województw uchwał ogłaszających terytoria województw strefami wolnymi od upraw genetycznie zmodyfikowanych świadczyło o tym, że sporne przepisy krajowe wkraczają w sferę moralności publicznej, dodając – co najistotniejsze z punktu widzenia uzasadnienia prawnego wprowadzonych przepisów – że środki te były uzasadnione w oparciu o sam art. 30 TWE, bez konieczności powoływania się w tym celu na specjalne procedury przewidziane w prawodawstwie wtórnym, na które powołała się Komisja. Ten ostatni argument stał się jednocześnie fundamentem linii obrony przyjętej przez Polskę przed Trybunałem.

Polska utrzymywała, że przyjęcie spornych przepisów krajowych kierowane było zasadami etyki chrześcijańskiej i humanistycznej, które są wyznawane przez większość polskiego społeczeństwa. W tym zakresie powołała się kolejno na chrześcijańską koncepcję życia, która sprzeciwia się temu, aby organizmy żywe stworzone przez Boga były przedmiotem manipulacji i zmieniane były w materiały będące przedmiotem praw własności przemysłowej, na chrześcijańską i humanistyczną koncepcję postępu i rozwoju, która nakazuje szacunek dla planu stworzenia, jak również na poszukiwanie harmonii między człowiekiem i przyrodą, a w końcu na chrześcijańskie i humanistyczne zasady ładu społecznego, gdyż zredukowanie organizmów żywych do rangi produktów o celach czysto komercyjnych mogłoby podważać fundamenty funkcjonowania społeczeństwa⁹.

Wprowadzenie ograniczeń w zakresie obrotu GMO było możliwe na podstawie art. 30 TWE, gdyż – w opinii strony polskiej – dyrektywy nr 2001/18/WE i nr 2002/53/WE nie obejmują względów etycznych, a jak wiadomo z ustalonego orzecznictwa, powołanie się na art. 30 TWE, jako podstawy dla wprowadzenia środków zakłócających swobodny obrót towarami na wewnętrznym rynku, jest możliwe tylko wtedy, gdy przepisy wspólnotowe nie regulują danej dziedziny w sposób szczegółowy i zharmonizowany. Zdaniem strony polskiej, żadna z tych dyrektyw nie harmonizuje kwestii uwzględniania aspektów etycznych w odniesieniu do GMO, w związku z czym przeprowadzonej harmonizacji nie można uznać za pełną. Stąd też, mając na względzie cele etyczne spornych przepisów krajowych, mogą one być oceniane tylko w świetle art. 28 i 30 WE, a nie dyrektyw nr 2001/18/WE i 2002/53/WE. Ponieważ Komisja nie wskazywała na naruszenie art. 28 TWE ani nie zakwestionowała tego, że przepisy krajowe mogą spełniać wymogi ustanowione w art. 30 TWE, spór przed Trybunałem może dotyczyć jedynie tego, czy państwo członkowskie zachowuje uprawnienie do powołania się na względy etyczne w dziedzinie obrotu GMO, czy też nie.

⁹ Por. też pkt 41 omawianego orzeczenia: „Rzeczpospolita Polska podkreśla poza tym, że wiadome jest, iż w czasie głosowania nad spornymi przepisami większość posłów należała do partii politycznych, dla których wiara katolicka stanowi wartość podstawową, wobec czego nie dziwi fakt, że kierowali się oni bardziej powszechnymi wartościami chrześcijańskimi i humanistycznymi, podzielanymi przez ich wyborców, niż złożonymi względami środowiskowymi lub zdrowia publicznego, trudniejszymi do zrozumienia”.

Ustosunkowując się do tej argumentacji, Komisja wskazała, że przedstawionemu przez Polskę ogólnemu odesłaniu do zasad etycznych nie towarzyszy żaden konkretny argument etyczny mający związek z uwalnianiem GMO. Ponadto, zdaniem Komisji, kwestie związane z zatwierdzaniem i obrotem materiałem siewnym GMO były przedmiotem wyczerpującej harmonizacji, ponieważ dyrektywa nr 2001/18/WE uwzględnia również kwestie etyczne, w szczególności w art. 29¹⁰, wobec czego państwo członkowskie nie może powoływać się na art. 30 TWE. Komisja wyraziła ponadto wątpliwości co do faktycznych powodów, które doprowadziły do przyjęcia spornych przepisów krajowych, ponieważ Polska nie przedstawiła dowodów, które mogłyby wykazać, że przyjmując wspomniane zakazy kierowała się względami etycznymi i religijnymi przywołanymi przed Trybunałem.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału

Trybunał podzielił stanowisko Komisji co do głównych zarzutów wniesionych w skardze. Uznał, że zakazując swobodnego obrotu materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy nr 2001/18/WE, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy nr 2002/53/WE. Wprowadzone zakazy bowiem – wbrew podstawowemu warunkowi zastosowania klauzul ochronnych – nie odnoszą się do konkretnych odmian GMO, ale mają charakter ogólny i generalny¹¹.

Co jednak ciekawe, Trybunał nie dlatego odrzucił argumentację Polski, a w szczególności odwołanie do moralności publicznej uzasadniającej stosowanie art. 30 TWE, że uznał je za bezpodstawne, ale dlatego, że – jak podkreślił – w jego ocenie Polska nie wykazała, iż sporne przepisy krajowe faktycznie realizowały przywołane przez nią cele religijne i etyczne. Innymi słowy – w ocenie Trybunału – Polska nie spełniła

¹⁰ Art. 29 stanowi: „1. Bez uszczerbku dla uprawnień Państw Członkowskich w odniesieniu do zagadnień etycznych Komisja, z inicjatywy własnej lub na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady, zasięgnie opinii w sprawie ogólnych zagadnień etycznych jakiegokolwiek komitetu powołanego przez siebie w celu uzyskiwania wskazówek na temat etycznych implikacji stosowania biotechnologii, takim jak Europejska Grupa Etyki w nauce i nowych technologiach. Konsultacja taka może też nastąpić na wniosek Państwa Członkowskiego. 2. Konsultacja taka będzie przeprowadzona zgodnie z jasnymi zasadami otwartości, przejrzystości i dostępności opinii publicznej. Jej wynik zostanie udostępniony opinii publicznej. 3. Ustęp 1 nie będzie miał wpływu na procedury administracyjne ustanowione na mocy niniejszej dyrektywy”.

¹¹ Na marginesie należy wskazać, że od czasu wydania omawianego orzeczenia minął już ponad rok, a uznane za sprzeczne z prawem wspólnotowym przepisy ustawy o nasiennictwie wciąż jeszcze obowiązują. Ich uchylenie przewiduje dopiero projekt ustawy – Prawo o organizmach genetycznie modyfikowanych, który już od 2007 r. jest przedmiotem prac parlamentarnych.

wymogów dowodowych¹². Niewystarczające w tym względzie było odwołanie się strony polskiej do obaw dotyczących środowiska i zdrowia publicznego oraz silnego oporu społeczeństwa polskiego wobec GMO lub też do faktu, że sejmiki wojewódzkie przyjęły uchwały ogłaszające terytoria województw strefami wolnymi od upraw genetycznie zmodyfikowanych. Trybunał wskazał ponadto, że moralność publiczna w rzeczywistości nie została przywołana w sposób odrębny, lecz łączy się z uzasadnieniem związanym z ochroną środowiska i zdrowia, która w niniejszym przypadku stanowi właśnie przedmiot dyrektywy nr 2001/18/WE.

Trybunał wprawdzie nie wskazał wprost, czy i ewentualnie w jakim zakresie oraz na jakich warunkach państwa członkowskie mogą podnosić argumenty natury etycznej lub religijnej w celu uzasadnienia przyjęcia przepisów wewnętrznych, które (podobnie jak sporne przepisy krajowe) przyzwalają na odstępstwo od przepisów dyrektyw nr 2001/18/WE i 2002/53/WE, jednakże nie wykluczył także *a priori* takiej możliwości. Należy wskazać, że ewentualna możliwość powoływania się na aspekty etyczne dla uzasadnienia ograniczeń w obrocie produktami GMO mogłaby mieć niebagatelne znaczenie dla przesunięcia marginesu decyzyjności w sprawach GMO na korzyść państw członkowskich.

4. Komentarz i uwagi końcowe

Do tej pory państwa członkowskie przeciwne GMO i zainteresowane wprowadzeniem na swoim terytorium ograniczeń dotyczących uprawy bądź obrotu produktami powoływały się zasadniczo na dwie podstawy prawne. Mowa tutaj o omówionych wyżej klauzulach ochronnych zawartych w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE i art. 16 ust. 2 dyrektywy 2002/53/WE¹³ oraz o art. 95 ust. 5 TWE (obecnie art. 144 ust. 5

¹² Por. pkt. 53 omawianego orzeczenia: „Z orzecznictwa wynika, iż państwa członkowskie obowiązane są wykazać, że przesłanki umożliwiające odstępstwo od art. 28 TWE są spełnione”; podobnie – wyrok z 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 62 (dotychczas nieopublikowany). Zgodnie z tym – w szczególności gdy państwo członkowskie, przeciwko któremu skierowana jest skarga o uchybienie zobowiązaniom, przywołuje na swoją obronę uzasadnienie oparte na art. 30 WE – Trybunał powinien rozpatrzyć takie uzasadnienie jedynie w przypadku, gdy jest bezsporne lub gdy zostało należycie wykazane, że dana regulacja krajowa rzeczywiście realizuje cele, które nadaje jej w tym względzie pozwane państwo. Zob. podobnie wyroki: z 8 lutego 1983 r. w sprawie 124/81 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Rec. s. 203, pkt 35; z 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03, „Zbiór Orzeczeń”, s. I-9871, pkt 71; z 11 września 2008 r. w sprawie C-141/07 *Komisja przeciwko Niemcom*, pkt 47 (dotychczas nieopublikowany).

¹³ Obecnie sześciu państwom członkowskim udało się wprowadzić odstępstwa na podstawie klauzul ochronnych: kukurydza „MON 810” została objęta zakazem przez Austrię, Luksemburg i Węgry na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE, przez Grecję – na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE oraz art. 18 dyrektywy nr 2002/53/WE, a także przez Francję i Niemcy na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE oraz art. 34 rozporządzenia (WE)

TFUE)¹⁴. Ten ostatni przepis przewiduje tryb wprowadzania odstępstw od zharmonizowanych przepisów wspólnotowych, który może mieć miejsce w sytuacji, gdy dane państwo członkowskie uzna je za niezbędne, opierając się na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w obu powołanych trybach (klauzule ochronne i art. 95 ust. 5 TWE) prawodawca wspólnotowy wymaga, by odstępstwa były uzasadniane dowodami naukowymi, które – w odniesieniu do GMO – miałyby świadczyć o jego zagrożeniu dla środowiska naturalnego. Margines autonomii państw członkowskich w zakresie decydowania o wprowadzaniu na rynek czy też o uprawach organizmów genetycznie modyfikowanych jest dość ograniczony. Przyjęcie zatem możliwości powoływania się na art. 30 TWE rozszerzyłoby znacznie wachlarz podstaw uzasadniających wprowadzanie przez państwa członkowskie ograniczeń w stosunku do obrotu czy upraw GMO. Oprócz podstaw naukowych w zakresie szkodliwości GMO dla środowiska czy zdrowia człowieka, możliwe byłoby także powoływanie się – tak jak uczyniła to w omawianej sprawie Polska – na aspekty etyczne i religijne.

Oczywiście przyjęcie takiej możliwości wymagałoby jasnego określenia roli i znaczenia zawartych w dyrektywie nr 2001/18/WE odwołań do aspektów etycznych. Zgodnie bowiem z orzecznictwem, powoływanie się na art. 30 TWE nie jest możliwe, jeśli przeprowadzona została harmonizacja wspólnotowa w zakresie środków niezbędnych do osiągnięcia szczególnego celu, któremu miałyby służyć odwołanie się do art. 30 TWE. Należałoby więc wykazać, że dyrektywa nr 2001/18/WE, stanowiąca ramowy akt harmonizacyjny w zakresie GMO, nie obejmuje środków pozwalających na osiągnięcie celu, jakim w tym przypadku jest ochrona moralności i etyki wyznawanej przez społeczeństwo danego kraju w odniesieniu do GMO.

Zgodnie ze stanowiskiem Polski zaprezentowanym przed ETS, taka sytuacja ma obecnie miejsce, ponieważ dyrektywa nr 2001/18/WE (podobnie zresztą jak dyrektywa nr 2002/53/WE) ma na celu wyłącznie ochronę środowiska i zdrowia ludzi i nie obejmuje aspektów etycznych. Potwierdzać miałyby to m.in. fakt, że motyw 57 pream-

nr 1829/2003; kukurydza „T 25” została objęta zakazem przez Austrię na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE; ziemniak „Amfora” został objęta zakazem przez Austrię, Luksemburg i Węgry na podstawie art. 23 dyrektywy nr 2001/18/WE. Zob. komunikat Komisji z 13 lipca 2010 r., KOM(2010) 380, wersja ostateczna.

¹⁴ Na przepis ten powołała się m.in. Górna Austria w 2003 r. dla uzasadnienia wprowadzenia stref wolnych od GMO na swoim obszarze (por. negatywną decyzję Komisji z 23 września 2003 r. nr 2003/653/CE), a także Polska w 2007 r. dla uzasadnienia rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy – Prawo o organizmach genetycznie modyfikowanych (por. negatywną decyzję Komisji z 12 listopada 2007 r. nr 2008/62/CE). Warto wskazać, że na mocy niedawnego orzeczenia z 9 grudnia 2010 r. w sprawie T-69/08 Sąd Pierwszej Instancji uznał nieważność decyzji nr 2008/62/CE ze względu na uchybienie przez Komisję terminowi notyfikacji.

buły i art. 29 ust. 1 dyrektywy nr 2001/18WE zastrzegają wyraźnie dla państw członkowskich kompetencję regulacji aspektów etycznych związanych z GMO, a więc nie można – w ocenie Polski – mówić tutaj o pełnej harmonizacji. Motyw 57 przewiduje bowiem, że zasięgnięcie konsultacji działającej w ramach Komisji Europejskiej Grupy do spraw Etyki w Nauce i Nowych Technologiach, które powinno mieć miejsce w przypadku rozpatrywania ogólnych zagadnień etycznych związanych z zamierzonym uwolnieniem lub wprowadzaniem do obrotu GMO, nie powinno wpływać na kompetencję państw członkowskich w odniesieniu do zagadnień etycznych. Podobne zastrzeżenie przewiduje art. 29 ust. 1, który stanowi, iż fakt zasięgnięcia przez Komisję opinii w sprawie ogólnych zagadnień etycznych jakiegokolwiek komitetu powołanego przez siebie w celu uzyskiwania wskazówek na temat etycznych implikacji stosowania biotechnologii, takim jak Europejska Grupa Etyki w Nauce i Nowych Technologiach, nie powinien mieć negatywnych skutków dla uprawnień państw członkowskich w odniesieniu do zagadnień etycznych.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za tezą zaprezentowaną przez Polskę mogłaby być okoliczność, że ocena ryzyka zamierzonego uwolnienia czy wprowadzenia na rynek GMO, jaką należy każdorazowo przeprowadzić w trakcie procedury autoryzacyjnej (podobnie zresztą jak ma to miejsce w przypadku zastosowania klauzuli ochronnej), ma charakter wyłącznie naukowy i odnosi się do zagrożeń dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego¹⁵. Wprawdzie państwom członkowskim został pozostawiony pewien margines swobody w ramach sprawozdań z oceny zgłoszenia zgodnie z załącznikiem VI, pkt 5 dyrektywy nr 2001/18/WE, mogą one zawierać odpowiednio uzasadnione wnioski o niewprowadzaniu danego GMO do obrotu – to wydaje się jednak niemożliwe (co wskazuje się zresztą w doktrynie), by po ocenie wyłącznie naukowych danych, na których opierać się musi decyzja o wprowadzeniu bądź zakazaniu dopuszczenia danego GMO na rynek, można było przyjąć rozwiązanie bazujące na zupełnie innych przesłankach¹⁶.

Jednakże nawet gdyby przyjąć, że możliwe jest powoływanie się na ochronę moralności publicznej i art. 30 TWE jako podstawy wprowadzania ograniczeń w obrocie produktami GMO, to i tak pamiętać trzeba, że stosowanie tego rozwiązania wiąże się z pewnymi trudnościami, które mogą ograniczyć praktyczne jego wykorzystywanie. Przede wszystkim stosowanie art. 30 TWE i wprowadzanie na jego podstawie ograniczeń rynkowych zawsze powinno być rozpatrywane w świetle zasady proporcjonalności. Oznacza to, że wymagane będzie przeprowadzenie obiektywnej oceny odpowiadającej na pytanie: czy dane ograniczenie jest absolutnie niezbędne do ochrony

¹⁵ Więcej na temat procedur związanych z zamierzonym uwalnianiem do środowiska oraz wprowadzaniem na rynek GMO zob. I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa 2008.

¹⁶ Tak E. Sirsi, *Le norme sull'etichettatura degli organismi geneticamente modificati*, w: *Trattato breve di diritto agrario comunitario e nazionale*, red. L. Costato, Padova 2003, s. 694.

moralności obowiązującej w danym państwie¹⁷; innymi słowy – czy inne (mniej restrykcyjne) środki nie zrealizują zakładanego celu (tj. ochrony wartości moralnych i etycznych) w sposób równie efektywny?

Po drugie – jak wynika z orzecznictwa ETS – do uznania ograniczeń podstawowych swobód nie wystarczy, by państwo członkowskie powołało się na ochronę jakiejś wartości uznanej przez TWE lub ETS. Konieczne jest, by rzeczywiście zamierzało chronić tę wartość, a więc wykazało konsekwencję w realizacji tego celu, i to nie pozornie¹⁸. Wykazanie tego – zwłaszcza w zakresie inżynierii genetycznej, która obejmuje różne działy gospodarki – może być bardzo problematyczne. W swoim orzeczeniu ETS wskazał, że jednym z wyznaczników rzeczywistych zamiarów jest to, czy w identyczny sposób traktuje się towary krajowe i importowane oraz produkcję i dystrybucję¹⁹. *Per analogiam* można zatem powiedzieć, że „rzeczywisty zamiar” w przypadku ochrony wartości etycznych w odniesieniu do GMO może być oceniany pod kątem tego, czy „identycznie” traktuje się manipulacje genetyczne w stosunku do wszystkich obszarów, na których ma ona zastosowanie, a więc rolniczych i pozarolniczych. W przypadku Polski byłoby to o tyle karkołomne, że – jak wynika już z powołanego na wstępie „Ramowego stanowiska Rządu RP dotyczącego organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO)” – Polska popiera prowadzenie prac nad zamkniętym (laboratoryjnym) użyciem GMO, które – zgodnie z tym stanowiskiem – „umożliwią zastosowanie skuteczniejszych działań w medycynie i farmacji, oraz produkcję organizmów, które będą wykorzystywane w procesach technologicznych służących ochronie środowiska (biopaliwa, bioplastiki, bioremediacje gleb)”. Trudno byłoby zatem uzasadnić tezę, że wynalazki biotechnologiczne mające zastosowanie w przemyśle farmaceutycznym czy paliwowym są zgodne z zasadami etyki chrześcijańskiej i humanistycznej, podczas gdy takie same wynalazki biotechnologiczne podlegające ochronie tego samego prawa własności intelektualnej – tyle że wykorzystywane w rolnictwie – już nie.

Na zakończenie należy wspomnieć, że poruszona w omawianym orzeczeniu kwestia powoływania się na aspekty etyczne, jako podstawę wprowadzania ograniczeń w odniesieniu do GMO, wpisuje się w kierunek nowych unijnych propozycji legislacyjnych zaprezentowanych przez Komisję w lipcu 2010 r. Komisja wysunęła mianowicie propozycję znowelizowania dyrektywy nr 2001/18/WE i wprowadzenia podstawy prawnej, która uprawniałaby państwa członkowskie do ograniczania lub zakazywania uprawy GMO, które zostały zatwierdzone na poziomie UE, na całym swoim terytorium lub jego części na podstawie „innych przesłanek” niż te związane z oceną niekorzystnych skutków dla zdrowia i środowiska²⁰. Wchodziłyby tutaj w grę aspekty

¹⁷ D. Miąsik, w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 238. Autor ten wskazuje także, że – jak wynika z analizy ewolucji orzeczeń ETS – wraz ze wzrostem integracji europejskiej „test proporcjonalności” będzie coraz surowszy.

¹⁸ Orzeczenie 121/185, Conegate ECR 1986, s. 1007.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Wniosek Komisji Europejskiej z 13 lipca 2010 r. zawierający propozycję rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę nr 2001/18/WE w zakresie umożli-

społeczne, gospodarcze (np. uwzględnienie lokalnych struktur rolniczych, w tym zwłaszcza rozdrobienia gospodarstw rolnych), a także etyczne²¹.

Wniosek Komisji jest obecnie przedmiotem prac prawodawczych w Unii Europejskiej, ale nie ma pewności, czy stanie się on obowiązującym prawem. Zastrzeżenia wobec przeniesienia kompetencji w zakresie decydowania o możliwości bądź zakazie prowadzenia upraw GMO na poziom krajowy czy regionalny zgłosiło bowiem wiele państw członkowskich, a także departament prawny Rady Unii Europejskiej²². Jednak nawet gdyby nowe rozwiązanie weszło w życie, to i tak dotyczyłoby ono jedynie swobody państw członkowskich w zakresie upraw GMO i nie obejmowałoby wprowadzania GMO do obrotu, gdyż ta kwestia nadal będzie regulowana na szczeblu UE.

AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA

wienia państwom członkowskim ograniczania lub zakazania uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie na swoim terytorium (KOM(2010) 375, wersja ostateczna).

²¹ Por. pkt 2.2.2. uzasadnienia do wniosku Komisji.

²² Por. dokument Komisji, *Considerations on Legal Issues on GMO Cultivation Raised in the Opinion of the Legal Service of the Council of the European Union of 5 November 2010*, z 19 listopada 2010 r. (SEC [2010] 1454).

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Polsko-włoska konferencja »Przyszłość prawa rolnego« (»Futuro di diritto agrario«), Poznań-Obrzycko, 22-25 września 2010 r.

W dniach 22-25 września 2010 r. odbyła się w Obrzycku k. Poznania czwarta już polsko-włoska konferencja naukowa, zorganizowana przez Katedrę Prawa Rolnego Wydziału Prawa i Administracji UAM. Współorganizatorem konferencji ze strony włoskiej był – tak jak dotychczas – prof. Francesco Adornato z Uniwersytetu w Maceracie.

W obradach udział wzięli agraryści z różnych ośrodków uniwersyteckich w Polsce i we Włoszech, nowością była zaś prezentacja referatów także przez przedstawicieli nauki niemieckiej i francuskiej. Konferencja została poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego. Osobę Profesora, jego dokonania i zasługi dla polskiej agrarystyki przybliżyła prof. M. Korzycka-Iwanow z Uniwersytetu Warszawskiego, a ze strony włoskiej – prof. L. Costato, inicjator i laudator w postępowaniu o nadanie Profesorowi Stelmachowskiemu tytułu doktora *honoris causa* Uniwersytetu w Ferrarze (Włochy).

Sam temat konferencji nie był przypadkowy, „Przyszłość prawa rolnego” stanowi bowiem przedmiot zainteresowania agrarystów z różnych państw, jest od dawna poruszana w licznych publikacjach, a także na konferencjach naukowych. W Polsce wspólna płaszczyzna do dyskusji o przyszłości tej dziedziny prawa pojawiła się dopiero z chwilą przyjęcia naszego kraju do Unii Europejskiej i objęcia rodzimego rolnictwa mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej. Dlatego dziś można by powiedzieć, że problemy rozwoju prawa rolnego w Polsce i we Włoszech są – jeśli nie identyczne – to podobne. Zróżnicowany jest natomiast, co oczywiste, dorobek nauki polskiej i włoskiej w tym zakresie. Nic więc dziwnego, że nauka polska szuka inspiracji także w nauce włoskiej. O znaczeniu tej problematyki, jej wielorakich aspektach i „motywach” konferencji mówił w ramach wprowadzenia prof. L. Costato.

Pierwsza sesja poświęcona została ogólnym problemom rozwoju prawa rolnego. Złożyły się na nią trzy referaty: *Futuro do diritto agrario – riflessioni generali* (prof. R. Budzinowski, UAM), *Agricoltura, agricoltore: il diritto agrario e i nuovi paradigmi dello sviluppo agricolo* (prof. F. Adornato, Uniwersytet w Maceracie) oraz

Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione (prof. F. Albisinni, Uniwersytet w Viterbo).

Druga sesja obejmowała kilka bardziej ogólnych aspektów rozwoju prawa rolnego. W jej ramach zostały wygłoszone następujące referaty: *Il diritto agrario tra diritto alimentare e diritto comunitario* (prof. L. Costato, Uniwersytet w Ferrarze), *L'impact du droit alimentaire sur le droit rural* (prof. D. Gadbin, Uniwersytet w Rennes), *El concepto »zona rural« como respuesta alla multifuncionalidad della futura actividad agraria* (prof. J. Martínez, Uniwersytet w Getyndze), *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: problematiche giuridiche irrisolte* (prof. M. D'Addezio, Uniwersytet w Udine) oraz *Diritto fondiario nel diritto agrario contemporaneo* (prof. Z. Truskiewicz i dr D. Kokoszka, UJ).

W ramach trzeciej sesji zostały zaprezentowane różne, już bardziej szczegółowe zagadnienia związane z rozwojem prawa rolnego. Wygłoszono następujące referaty: *Gli aiuti di Stato in agricoltura* (prof. L. Russo, Uniwersytet w Ferrarze), *Obiettivi e regole per l'innovazione tecnologica nel diritto agrario del futuro: ogm, clonazione, nanotecnologie* (prof. E. Sirsi, Uniwersytet w Pizie), *Biotechnologie nell'agricoltura. Aspetti giuridici* (dr A. Szymecka-Wesołowska, Warszawa), *Il futuro dell'agricoltura biologica – aspetti giuridici* (dr K. Leśkiewicz, UAM), *L'agriturismo – cenni de lege ferenda* (dr A. Kapała, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu) oraz *Ricambio generazionale nelle aziende agricole nel programma di sviluppo rurale* (prof. E. Kremer i dr P. Bajer, UJ).

Poruszane w referatach zagadnienia ukazały złożoność problematyki przyszłości prawa rolnego, stanowiły też inspirację do dyskusji toczonej również poza salą obrad. Dorobek konferencji podsumował w bardzo pięknym i żywym wystąpieniu końcowym prof. Luigi Costato.



Część naukową konferencji dopełnił program turystyczny. Pobyt w Ośrodku Pracy Twórczej i Wypoczynku UAM w Obrzycku stał się okazją do poznania osobliwości Ziemi Noteckiej. Szczególne zainteresowanie wzbudziła wizyta w gospodarstwach prowadzących działalność turystyczną lub agroturystyczną. Natomiast w sobotę goście zagraniczni mieli okazję zwiedzenia zabytków Poznania.

Kolejne naukowe spotkanie polskich i włoskich prawników-agrystów odbędzie się za dwa lata w Maceracie.

ROMAN BUDZINOWSKI