

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

Roman Budzinowski (redaktor naczelny),
Elżbieta Kremer, Kamila Błażejewska (sekretarz Redakcji)

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Università della Tuscia, Włochy)
DANIEL GADBIN (Université de Rennes 1, Francja)
ALBERTO GERMANÒ (IDAIC Firenze, Włochy)
GIUSEPPE GIUFFRIDA (Università di Messina, Włochy)
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania),
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
NORBERT OLSZAK (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francja)

Adres Redakcji

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

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego
dostępne są w Internecie na stronie:
<https://repozytorium.amu.edu.pl>

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (12)
2013



POZNAŃ 2013

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

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Anna Baziór, Marzenna Ledzion-Markowska

Korekta
Anna Baziór

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redaktor techniczny
Elżbieta Rygielska

ISBN 978-83-232-2653-6
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ, TEL. 61 829 46 46, FAX 61 829 46 47
www.press.amu.edu.pl e-mail: press@amu.edu.pl
Ark. wyd. 17,25 Ark. druk. 18,75
DRUK I OPRAWA: ZAKŁAD GRAFICZNY UAM, UL. WIENIAWSKIEGO 1

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Podstawowe założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego</i>	13

Studia i materiały z badań

ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>W kwestii nowego modelu spółdzielczości rolniczej</i>	27
KAMILA BŁĄŻEJEWSKA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Status prawny wybranych rodzajów biomasy rolniczej – kilka uwag w świetle nowego prawodawstwa</i>	49
IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie</i>	67
ZBIGNIEW TROJANOWSKI (Szczecin)	
<i>Prawne pojęcie producenta rolnego według ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności w świetle orzecznictwa</i>	85
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań)	
<i>Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym</i>	101
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej</i>	119
JOANNA HABERKO (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Żywność dzieci. Zarys problematyki cywilnoprawnej</i>	135
ANNA KEMPA-DYMIŃSKA (Uniwersytet Łódzki)	
<i>Procedura wprowadzenia do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych w UE i USA</i>	153

Prawo rolne za granicą

- CHRISTIAN BUSSE (Federalne Ministerstwo ds. Żywnienia, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów, Bonn)
Nowa niemiecka ustawa o strukturze rynku rolnego z 2013 r. – rolnicze organizacje producentów i związki branżowe w prawie niemieckim 173

Prawo rolne w praktyce

- WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI, JOANNA MUCHA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)
Wykonywanie zarządu nad gospodarstwem rolnym ustanowionego dla zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym 189
- PAWEŁ DANIEL (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu)
Postępowanie w przedmiocie zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. ... 209

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Recenzje i noty bibliograficzne

- Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, a cura di Mariarita D'Addezio, Milano 2012 (rec. ROMAN BUDZINOWSKI) 225

Przegląd czasopism zagranicznych

- „Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI) 227
- „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ) 230
- „Revue de Droit Rural” (opr. KAMILA BŁAŻEJEWSKA) 232
- „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI) 234

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- Wyrok Trybunału z 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-401/11 – *Blanka Soukupová przeciwko Ministerstwu Rolnictwa* (opr. ŁUKASZ SOKOŁOWSKI) 237

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2012 r. (opr. ELŻBIETA KREMER) 245

Tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	257
---	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Niemiecko-polska konferencja „Das vergleichende Agrarrecht als Erkenntnisquelle”, Getynga, 26-27 kwietnia 2013 r. (ROMAN BUDZINOWSKI, MICHAŁ MARCINKOWSKI)	287
Sprawozdanie z drugiej edycji kursu „Global Food Law and Quality”, Viterbo, 3-16 lutego 2013 r. (KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	290

V. BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za 2012 r. (DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	291
--	-----

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Basic methodological assumptions in the science of agricultural law 13

Research and studies

- ANETA SUCHOŃ (University of Life Sciences in Poznań, Poland)
On the new agricultural co-operative model 27
- KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
*Legal status of selected types of agricultural biomass – some remarks
in light of the new legislation* 49
- IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland)
Legal instruments of risk management in agriculture 67
- ZBIGNIEW TROJANOWSKI (Szczecin, Poland)
*Legal concept of an agricultural producer under the Act on the state
system of registering producers, agricultural holdings and registering
applications for subsidies in light of selected judicial decisions* 85
- KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań, Poland)
*A concept of a ‘farm building’ in light of the provisions regulating
spatial development* 101
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
*Quality schemes for agricultural products and other foodstuffs in light
of the new EU regulation* 119
- JOANNA HABERKO (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Child nutrition. Legal aspects in civil law 135
- ANNA KEMPA-DYMIŃSKA (Łódź University, Poland)
The procedure of launching GMOs in the UE and the USA 153

Agricultural law abroad

CHRISTIAN BUSSE (Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection, Bonn, Germany) <i>New legislation on the structure of the agricultural market 2013 – agricultural producers organisations and branch associations under German law</i>	173
---	-----

Agricultural law in practice

WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI, JOANNA MUCHA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	189
<i>Management of an agricultural holding with a charge to secure a claim in civil proceedings</i>	
PAWEŁ DANIEL (Regional Administrative Court, Poznań, Poland) <i>Proceeding with regard to a change in the soil-based category of land in light of the decree of the Council of Ministers of 12 September 2012</i>	209

II. LITERATURE REVIEW	225
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	237
IV. REPORTS AND INFORMATION	287
V. BIBLIOGRAPHY	291

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: aspetti generali

- ROMAN BUDZINOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
I presupposti metodologici di base nella scienza del diritto agrario 13

Studi e ricerche

- ANETA SUCHOŃ (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)
Sulla questione del nuovo modello di cooperatività agricola 27
- KAMILA BŁAŻEJEWSKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
Lo status giuridico dei tipi di biomasse agricole scelti – alcune osservazioni alla luce della nuova legislazione 49
- IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)
Gli strumenti giuridici della gestione dei rischi in agricoltura 67
- ZBIGNIEW TROJANOWSKI (Szczecin, Polonia)
La nozione giuridica del produttore agricolo secondo la legge sul registro nazionale dei produttori, delle aziende agricole e delle richieste di contributi alla luce della giurisprudenza 85
- KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań, Polonia)
Il concetto di fattoria sullo sfondo delle norme sull'edificazione territoriale 101
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
I regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari alla luce della nuova regolazione giuridica 119
- JOANNA HABERKO (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)
L'alimentazione dei figli. Cenni civilo-giuridici 135
- ANNA KEMPA-DYMIŃSKA (Università di Łódź, Polonia)
La procedura di immissione in circolazione degli OGM nell'UE e negli USA 153

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

CHRISTIAN BUSSE (Ministero Federale dell'Alimentazione, Agricoltura e Tutela dei Consumatori, Bonn, Germania) <i>La nuova legge tedesca sulla struttura del mercato agricolo 2013 – organizzazioni di produttori e associazioni professionali nel diritto tedesco</i>	173
--	-----

Diritto agrario: aspetti particolari

WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI, JOANNA MUCHA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia) <i>L'esercizio della gestione dell'azienda agricola istituita per la tutela dei crediti nei procedimenti civili</i>	189
PAWEŁ DANIEL (Tribunale Amministrativo del Voivodato di Poznań, Polonia) <i>La procedura in materia di modifica della classificazione dei terreni in funzione del suolo alla luce del regolamento del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2012</i>	209

II. RASSEGNA DI LETTERATURA	225
--	-----

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	237
--	-----

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	287
---	-----

V. BIBLIOGRAFIA	291
------------------------------	-----

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Podstawowe założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego

1. Problematyka prawnej regulacji rolnictwa, czy – szerzej – gospodarki żywnościowej, może być i jest rozważana z różnych punktów widzenia przez przedstawicieli rozmaitych szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa. Nie o każdym autorze podejmującym tę problematykę można powiedzieć, że jest agrarystą; nie wszystkie rozważania obejmujące tę sferę regulacji prawnych da się zaliczyć do nauki prawa rolnego. Dla przykładu, o własności nieruchomości rolnej można pisać jako o prawie rzeczowym, ale także jako o elemencie składowym gospodarstwa rolnego. To pierwsze ujęcie służy pogłębieniu nauki prawa cywilnego, jest charakterystyczne dla cywilisty, to drugie natomiast wyraża podejście agrarysty, wnosi wkład w naukę prawa rolnego¹. Przeniesienie własności wspomnianych nieruchomości można analizować z punktu widzenia czynności prawnych, co jest właściwe dla cywilisty, ale także z punktu widzenia instrumentu organizacji gospodarstwa rolnego, co z kolei jest charakterystyczne dla agrarysty².

Przykłady można by mnożyć, sięgając także do innych gałęzi prawa. Oczywiście przy tym jest, że wyniki badań agrarystów mogą być wykorzy-

¹ Nie jest to przykład oryginalny. Jak zauważa G. Galloni (*Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli 1980, s. 6), badanie rolnictwa z punktu widzenia prawa własności jest pogłębieniem prawa cywilnego.

² Te dwa ujęcia widoczne są np. w pracy M. Kępińskiego, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych*, Poznań 1970.

stane przez przedstawicieli wielu szczegółowych nauk prawnych, a także teorii prawa, z kolei ci pierwsi mogą korzystać z dorobku innych nauk prawnych. Także nauka prawa rolnego powinna spełniać ważną rolę w procesie stanowienia i stosowania prawa. Do jej zadań należy np. porządkowanie regulacji prawnych, rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych, wypracowanie podstaw orzecznictwa, a także sformułowanie przynajmniej zarysu teorii tej dziedziny nauki, ułatwiającej proces stanowienia i stosowania prawa. W każdym razie nie może być ona sprowadzana wyłącznie do roli prawniczego rzemiosła. Wprawdzie takie rzemiosło – mając na uwadze potrzeby praktyki – jest potrzebne, ale z punktu widzenia rozwoju nauki prawa rolnego – niewystarczające.

Wydaje się, że swoistość badań prowadzonych przez agrarystę tkwi przede wszystkim w założeniach metodologicznych. Są one determinowane przez cele i warunki badań, a w ramach tych ostatnich – przez cechy analizowanych regulacji prawnych i stosunki społeczne stanowiące ich przedmiot. Nie sądzę natomiast, by taką rolę spełniały metody badawcze; szczegółowe nauki prawne posługują się takimi samymi metodami badawczymi, choć zapewne z różnym rozłożeniem akcentów. Prawdą jest jednak, że założenia metodologiczne w pracach agrarystów z reguły nie są wyraźnie sformułowane, te drugie natomiast mają przeważnie postać uwag zawartych we wstępach do większych opracowań.

Celem niniejszych rozważań jest próba ustalenia podstawowych założeń metodologicznych, które są, a przynajmniej powinny być, uwzględniane w pracach agrarystów. Już sformułowane wstępne uwagi uzasadniają takie określenie problematyki badawczej. Dodatkowo warto przywołać zwłaszcza swoistość prawa rolnego jako dziedziny legislacji, właściwości przedmiotu regulacji, ekspansję regulacji prawnorolnych czy zmiany relacji z innymi dziedzinami prawa. Również warstwa językowa regulacji prawnych wykazuje wiele cech charakterystycznych, które nie zawsze ułatwiają proces stosowania prawa. Na tym tle elementem wspólnym, wyróżniającym prace badawcze agrarysty, a jednocześnie wzmacniającym pozycję nauki prawa rolnego, mogą być właśnie założenia metodologiczne. Powinny one ułatwić badania naukowe i umożliwić przejście do ofensywy, o której niegdyś pisał R. Norer³.

2. U podstaw prowadzonych rozważań leżą dwa twierdzenia, pełniące rolę założeń wyjściowych: A) badanie prawa rolnego ze względu na

³ R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums? (I)*, „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 162.

obecny i przyszły rozwój ustawodawstwa pozbawione jest cechy tymczasowości, B) konieczne i użyteczne są odrębne (wyspecjalizowane) badania prawa rolnego⁴.

A. Badanie prawa rolnego ze względu na obecny i przyszły rozwój ustawodawstwa pozbawione jest cechy tymczasowości

To stwierdzenie wiąże się z przyszłością prawa rolnego. Jeśli prawo rolne jako dziedzina ustawodawstwa nie będzie się rozwijać czy ulegnie przekształceniu w inną dziedzinę prawa, to prowadzenie badań naukowych w tej materii straci uzasadnienie. Pytanie zaś o przyszłość nasuwa się samo, gdy zwróci się uwagę na ograniczanie zakresu regulacji prawno-rolnych, na wycofywanie się ustawodawcy ze specjalnych czy szczególnych regulacji rolnictwa, czy na obejmowanie regulacją sfer tylko z rolnictwem powiązanych⁵. Obawy rodzi osłabienie pozycji dydaktycznej prawa rolnego i związane z tym ograniczenie liczby specjalistów (agrystów) prowadzących działalność dydaktyczną i naukową w tej dziedzinie⁶.

Obserwacja procesu zmian legislacyjnych pozwala jednak stwierdzić, że podstawowym kierunkiem rozwoju regulacji prawnych dotyczących rolnictwa pozostaje – jak dotychczas – agraryzacja. Widać narastanie ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa i dziedzin z rolnictwem powiązanych, które ze względu na jego cechy da się wydzielić właśnie jako prawo rolne, a przy tym taki zabieg jest i będzie nadal możliwy i uzasadniony. Motywy uzasadniające ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolne, determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój rolnictwa, uległy bowiem wzmocnieniu, aczkolwiek wyszły znacznie poza samą funkcję produkcyjną (żywieniową) tego działu gospodarki. Potrzeba prowadzenia polityki rolnej i wprowadzania specjalnego czy nawet szczególnego ustawodawstwa uzasadniana jest obecnie nie tyle interesem samego rolnictwa, ile przede wszystkim względami społecznymi, wynikającymi z wielości funkcji przypisywanych współcześnie tej sferze gospodarowania.

⁴ Między innymi takie założenia sformułowałem w artykule *Agrarrecht als Wissenschaft*, publikowanym w: „Jahrbuch des Agrarrecht” 2013, Band XII.

⁵ Szerzej o przyszłości prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 13 i n.; idem, *Jeszcze o przyszłości prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 11 i n.

⁶ Szerzej zob. R. Budzinowski, *O potrzebie nauczania prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 147 i n.

Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że badanie prawa rolnego wobec rozwoju legislacji pozbawione jest cechy tymczasowości, będzie mieć ono równie silne uzasadnienie także w przyszłości. „Inwestowanie” więc w rozwój tej szczegółowej dziedziny nauk prawnych nie jest pozbawione perspektyw i badaczowi – mówiąc językiem ekonomii – się opłaci. Za rozwojem nauki prawa rolnego przemawia wszakże wiele względów⁷.

B. Konieczne i użyteczne są odrębne (wyspecjalizowane) badania prawa rolnego

Drugie stwierdzenie, będące konsekwencją wyżej sformułowanego i uzasadniające od strony merytorycznej zasadność określenia założeń metodologicznych, wyraża konieczność prowadzenia odrębnych (wyspecjalizowanych) badań w zakresie prawa rolnego. Nie jest to bynajmniej stwierdzenie oryginalne⁸. U jego podstaw leżą zarówno właściwości przedmiotu i samej regulacji prawnej, jak i kompetencje naukowe badaczy.

Prawo to obejmuje, jak wiadomo, regulacje z zakresu prawa krajowego, prawa unijnego oraz tzw. międzynarodowego prawa rolnictwa. Są to zarówno unormowania specjalne, a czasem również szczególne, dotyczące rolnictwa i dziedzin z rolnictwem powiązanych. Pod względem metod regulacji prawnej stanowią one połączenie metody właściwej dla prawa prywatnego i metody właściwej prawu publicznemu, z dominacją tej ostatniej. Do wymienionych cech należy dodać zmienność zarówno przedmiotu regulacji prawnych, jak i samych regulacji. Ta pierwsza cecha znajduje wyraz w obejmowaniu regulacją prawnorolną coraz to nowych stosunków społecznych, należących dotychczas do innych dziedzin prawa. Z kolei zmienność regulacji prawnych rodzi wiele problemów z ustaleniem prawa obowiązującego w danym czasie i miejscu, utrudnia stosowanie prawa.

Już zarysowane skomplikowanie regulacji prawa rolnego wymusza specjalizację badaczy, a zatem i odrębne badania. Zasadne będzie również twierdzenie, że rozbudowie regulacji prawnorolnych powinna towarzyszyć koncentracja wysiłku badawczego coraz liczniejszej grupy agrarystów, zapewniająca większą efektywność badań. Rodzi się też uzasadnio-

⁷ Bliżej zob. R. Budzinowski, *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 13 i n.

⁸ O potrzebie prowadzenia takich badań pisze A. Germanò w siódmym wydaniu swego podręcznika, *Manuale di diritto agrario*, Milano 2010, s. 2 i n.

na obawa, że specjaliści z innych szczegółowych nauk prawnych mogą nie uwzględnić w wystarczającym stopniu swoistości nauki prawa rolnego, łączącej w sobie wiele wątków nie tylko z zakresu legislacji (zwłaszcza polityki prawa), lecz także z innych nauk prawnych (bardzo interesujące są tu tzw. problemy graniczne), jak też z ekonomii, socjologii, polityki, a nawet ideologii. Istnieje też, na co już dawno zwrócono uwagę właśnie w nauce niemieckiej⁹, niebezpieczeństwo przenoszenia do nauki prawa rolnego koncepcji wypracowanych w innych dziedzinach, zwłaszcza w prawie cywilnym. Potrzeby prowadzenia wyspecjalizowanych (odrębnych) badań nie neguje uznanie prawa rolnego za gałąź prawa o względnej autonomii¹⁰, ale ta cecha powinna znaleźć odzwierciedlenie w katalogu założeń metodologicznych.

3. Założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego można formułować z wielu punktów widzenia. Mogą one dotyczyć, dla przykładu, wyznaczania pola badawczego, sposobu ujmowania analizowanych regulacji prawnych czy budowania koncepcji teoretycznych. Nawiązując do uwag sformułowanych już w literaturze, należy wyróżnić w tym miejscu następujące założenia metodologiczne: A) konieczność uwzględniania rolnego aspektu regulacji prawnych, B) potrzebę zachowania tożsamości prawa rolnego i C) jedności regulacji prawnorolnych, D) potrzebę wykorzystania w badaniu prawa rolnego dorobku innych nauk prawnych oraz nauk pozaprawnych. Trzy pierwsze założenia mają przede wszystkim służyć sprecyzowaniu obszaru badawczego nauki prawa rolnego (są one w gruncie rzeczy wyrazem przyjętej koncepcji wyodrębnienia prawa rolnego w strukturze porządku prawnego), ostatnie zaś określa sposób jej uprawiania.

A. Konieczność uwzględniania aspektu rolnego regulacji prawnych

Już *prima facie* wydaje się oczywiste, że w nauce prawa rolnego spośród założeń metodologicznych na pierwszym miejscu należy wymienić konieczność uwzględniania aspektu rolnego badanych regulacji prawnych. Prawo rolne bowiem wyodrębniane jest na podstawie kryterium przedmiotowego, a omawiane założenie w dużej mierze jest konsekwencją tego kryterium indywidualizacji w systemie prawa. Odnosi się ono

⁹ Zob. K. Kroeschell, *Azienda e impresa quali istituti del diritto agrario tedesco*, „Rivista di Diritto Agrario” 1966, z. 2, s. 387.

¹⁰ Zob. np. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 238.

zarówno do analizy kwestii szczegółowych, jak i do rozważań dotyczących zagadnień bardziej ogólnych, w tym do poszukiwania prawnorolnej koncepcji występujących w tej regulacji pojęć, konstrukcji prawnych i instytucji prawnych. Oba odniesienia wystąpiły już w literaturze¹¹, a więc – w jakiejś mierze – sprawdziły się w pracy badawczej. O tym, jak istotne jest eksponowane tu założenie badawcze, świadczą już uwagi sformułowane na wstępie niniejszych rozważań; wyróżnia ono pracę badawczą agrarysty, a także – można by dodać – umożliwia osiągnięcie celu badań, interesującego właśnie z punktu widzenia celowego oddziaływania czynnika publicznego na kształtowanie stosunków społecznych w rolnictwie.

Okazuje się bowiem, że samo określenie „aspektu rolnego” nie jest łatwe. Zazwyczaj wskazuje się na swoisty (rolny) przedmiot regulacji i odnosi go do stosunków społecznych występujących – w ogólnym ujęciu – w zakresie rolnictwa. Jednakże odwołanie się do właściwości tego działu gospodarki jest wprawdzie niezbędne, ale niewystarczające do „wydobycia” aspektu rolnego regulacji prawnych. Nie należy bowiem, uwzględniając omawiane założenie, poprzestawać wyłącznie na odesłaniu do elementów pozaprawnych.

Z kolei wskazując aspekt rolny w płaszczyźnie normatywnej, nie można ograniczać się tylko do eksponowania tych regulacji (pojęć, konstrukcji i instytucji prawnych), które już – zgodnie z nazwą – zaliczane są do prawa rolnego. One wszakże mogą być analizowane z punktu widzenia również innych dziedzin prawa (np. prawa cywilnego, handlowego czy finansowego)¹², a poza tym takie ograniczenie niezasadnie zawęziłoby pole badawcze agrarysty. Poza jego zainteresowaniem badawczym pozostałyby te regulacje, które takiego wyróżnika „rolniczości” nie posiadają. Prawdą jest także, że nie wszystkie unormowania prawne dotyczące rolnictwa (i dziedzin z rolnictwem powiązanych) są obiektem zainteresowania nauki prawa rolnego¹³.

Zatem uwzględniając aspekt rolny, należy jednocześnie odwoływać się zarówno do pozaprawnych właściwości regulacji prawnych (swoistości przedmiotu normowania), jak i do cech analizowanych regulacji. Te pierwsze, wyróżniające rolnictwo spośród innych sfer działalności gospo-

¹¹ Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 35 i n.; idem, *Problemy ogólne...*, s. 38 i n.

¹² Wówczas ich aspekt rolny mógłby być niedoceniany. Zob. bliżej W. Pawlak, *Prawo rolne*, Warszawa-Poznań 1981, s. 22.

¹³ Dla przykładu, w stosunkach wiejskich rozpowszechnione są służebności gruntowe, będące instytucją prawa cywilnego. Nie budzą one jednak większego zainteresowania prawników agrarystów, mimo że mogą stanowić element składowy gospodarstwa rolnego.

darczej człowieka, znajdują wyraz w charakterystyce unormowań prawno-rolnych i – w połączeniu z innymi czynnikami – wpływają na rozwój oraz cechy wyróżniające prawo rolne. Dzięki temu możliwe będzie wydobycie „rolnych” cech analizowanych regulacji prawnych, pojęć czy instytucji prawnych¹⁴. Nie można przy tym ograniczać rozważań jedynie do regulacji szczególnych, gdyż współczesne prawo rolne obejmuje przede wszystkim regulacje specjalne¹⁵. Niezasadne, a wręcz szkodliwe, byłoby też sprowadzanie przedmiotu badań jedynie do tzw. rolnego prawa prywatnego, z pominięciem coraz bardziej rozbudowującego się rolnego prawa publicznego.

Wreszcie, skoro regulacja prawnorolna zbliża się (a nawet wkracza) do dziedzin stosunków społecznych poddanych dotychczas regulacji przez inne gałęzie prawa, to do pokazania aspektu rolnego nie wystarczy samo akcentowanie odrębności czy wyjątkowości: należy także ustalać zależności oraz powiązania z innymi materiałami oraz rozstrzygać rysujące się zwłaszcza na tym tle problemy graniczne. W tym kontekście oczywiste dla prawnika agrarysty jest wskazanie, że struktura wewnętrzna prawa nie wytycza granic poszukiwań badawczych. Granice te wynikają z przedmiotu i celu badań. W badaniach należy dostrzegać i uwzględniać aspekt rolny regulacji prawnych należących również do innych dziedzin prawa.

Uwzględnianiu aspektu rolnego powinno sprzyjać dowartościowanie funkcjonalnego podejścia do ujmowania prawnej regulacji rolnictwa, spojrzenie przez pryzmat działalności zawodowej w rolnictwie¹⁶. Umożliwia ono pełniejsze określenie „rolnych” aspektów „tradycyjnych” instytucji prawnych oraz pokazanie nowych, a także – poprzez te instytucje – objęcie całej regulacji prawa rolnego. Tu mieści się także nawoływanie do tego, by badania prawa rolnego obejmowały również zależności między różnymi zjawiskami, czy zdarzeniami, by nie porzestać jedynie na

¹⁴ Na przykład ponad trzydzieści lat temu A. Stelmachowski formułował postulat określenia „rolnego” pojęcia gospodarstwa rolnego. Zob. wypowiedź A. Stelmachowskiego w dyskusji nad referatem W. Pawlaka, *Gospodarstwo rolne – podstawową kategorią pojęciową prawa rolnego* – R. Budzinowski, A. Zieliński, *III Ogólnopolska Konferencja Prawników Agrarystów (sprawozdanie)*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 6, s. 156. Zostało ono szerzej rozwinięte w pracy R. Budzinowskiego, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*, s. 35.

¹⁵ Ograniczenie zainteresowania tylko do regulacji szczególnych dotyczących rolnictwa mogłoby „okazać się niebezpieczne dla przyszłości prawa rolnego. Por. J. M. Mousseron, *L'autonomie du droit rural?*”, „Revue de Droit Rural” 1991, nr 193, zwłaszcza s. 205.

¹⁶ Już dawno pisał A. Carrozza, że w badaniach nowoczesnego prawa rolnego akcent powinien przesunąć się ze zjawiska „mieć” na zjawisko „działać” – *La proprietà „agraria” come istituto del diritto agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 1983, I, s. 467.

dogmatyce. Należy uwzględniać różne aspekty stanowienia i stosowania prawa, dostrzegać społeczne skutki regulacji prawnych, a także pewne wartości, które prawo winno wyrażać¹⁷.

W pokazaniu aspektu rolnego bardzo pomocne może być podejście historyczne. Właśnie w prawie rolnym mocno rysuje się czynnik kontynuacji¹⁸, a jednocześnie ta dziedzina prawa bardzo odbiega od swych „agrarnych korzeni”¹⁹. Komercjalizacja rolnictwa, a co za tym idzie – także komercjalizacja prawa rolnego przyniosły ogromne zmiany w postaci rozszerzenia przedmiotu regulacji (ekspansji), publiczności oraz instytucjonalizacji. Podejście historyczne umożliwia ukazanie przemian podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, odróżnienie tego, co jest trwałe, od tego, co jest przypadkowe, tego, co jest kontynuacją, od tego, co jest nowością. Dzięki temu będzie też możliwe pokazanie tych rozwiązań, które już ów aspekt rolny utraciły, a także tych, które go uzyskały.

Taką samą rolę mogą odgrywać badania prawnoporównawcze. Nie ma dziś potrzeby bliższego uzasadniania przydatności takich badań do rozwoju nauki prawa rolnego²⁰, gdyż w czasach pewnej uniwersalizacji regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, zdeterminowanej nie tylko właściwościami przedmiotu regulacji, lecz także realizacją Wspólnej Polityki Rolnej, czy – patrząc szerzej – globalizacją, wspomniana metoda badań jest wręcz niezbędna. Sięgnięcie do obcych systemów prawnych pozwoli lepiej pokazać ten aspekt rolny, jego uwarunkowania i ewolucję. Może więc dostarczyć argumentów do wyodrębnienia tego, co „rolne” ze znacznie szerzej perspektywy.

B. Potrzeba zachowania tożsamości prawa rolnego

To założenie metodologiczne jest konsekwencją wcześniej sformułowanego. Wspomniany aspekt rolny ewoluował na przestrzeni czasu, zyskiwał on jakby nowy, dodatkowy wyraz na tle ekspansji ustawodawstwa rolnego. Na tym tle pojawiało się i nadal pojawia zasadne pytanie, czy ta

¹⁷ Zob. R. Budzinowski, *Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta*, „Studia Iuridica Agraria” 9, 2011, s. 103.

¹⁸ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 90 i n.

¹⁹ Zob. J. Hudault, *L'évolution et les fondements actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 248 i n.

²⁰ O czym szeroko pisał A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Warszawa-Kraków 1986, s. 10 i n. Zob. też A. Carrozza, *Droit agraire comparé: premisses historiques et metodologiques*, w: idem, *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, s. 691 i n.

nowa regulacja jest jeszcze prawem rolnym właśnie w kontekście zachowania tożsamości tego prawa.

Banalne bowiem jest stwierdzenie, że prawo rolne ujmowane jako dziedzina ustawodawstwa zmieniało się i nadal zmienia. Rozwój ustawodawstwa rolnego następuje raczej przez dodawanie niż przez odejmowanie regulacji prawnych²¹. Znajduje on wyraz nie tylko w postaci narastania ustawodawstwa rolnego, a więc wzrostu liczby aktów prawnych poświęconych w całości lub w części problematyce rolnej, lecz także łączy się z rozszerzaniem przedmiotu regulacji prawnych, które wkraczają na coraz to nowe obszary. Zjawisko to występuje zarówno w prawie unijnym, jak i krajowym. Współczesne prawo rolne znacznie wyszło poza wspomniane agrarne korzenie, objęło kwestię komercjalizacji produkcji, a także zagadnienia rolno-środowiskowe, rolno-żywnościowe oraz rozwoju obszarów wiejskich.

W konsekwencji ewolucji ustawodawstwa następowały zmiany w samym pojmowaniu prawa rolnego. Pytanie, czym jest prawo rolne, towarzyszyło rozwojowi legislacji dotyczącej rolnictwa od dawna, by nie powiedzieć od zarania, gdy tylko legislacja ta zaczęła wyraźnie odróżniać się od tzw. prawa powszechnego w ramach poszczególnych krajowych porządków prawnych²². Odpowiedzi obejmowały wiele różnych szczegółowych kwestii (np. kryteria wyodrębnienia, cechy swoiste, zasady i instytucje „własne”, przedmiot, nowe granice itd.), które – traktowane łącznie – składały się na koncepcję ujęcia prawa rolnego i jego wyodrębnienia w systemie prawa.

Oczywiste jest, że te koncepcje były i są zróżnicowane – inne, gdy głównym przedmiotem regulacji była sfera korzystania z gruntu, a inne w warunkach współczesnych, gdy punkt ciężkości regulacji przesunął się na kwestie rynku rolnego²³. Zawsze jednak obejmowały one sferę wytwarzania produktów rolnych, co zresztą znalazło wyraz w koncepcji cyklu

²¹ Tak R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 22-23.

²² Zob. np. K. Kroeschell, *Was ist Agrarrecht?*, „Recht der Landwirtschaft” 1965, nr 17, s. 277; A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano 1975, s. 2; 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. 363; A. Sánchez Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” 2000, nr 37, s. 20.

²³ Blżej o kształtowaniu się koncepcji wyodrębnienia prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 174 i n.

rolno-biologicznego (*agrarietà*)²⁴ jako wyróżnika produkcji rolnej. Produkcję rolną o takich właściwościach, jak też jej regulację prawną, należy zaliczyć do podstawowych wyznaczników tożsamości prawa rolnego²⁵. Wprawdzie obecne prawo rolne już dawno wyszło poza tak określony przedmiot regulacji, ale tego etapu nie można pominąć, gdyż przesądza on o wyżywieniu ludności, bez niego nie byłoby dalszych etapów prowadzących do zaspokojenia potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa²⁶.

Okazuje się przy tym, że w zachowaniu wspomnianej tożsamości istotną rolę spełniała i spełnia świadomość „historyczności” tej dziedziny prawa, motywów jej wyodrębnienia oraz funkcji, jaką ona spełniała i spełnia²⁷. Z tego względu, mimo różnych zwrotów i sprzeczności rozwojowych, można nadal mówić o prawie rolnym, dostrzegając jego ciągłość mimo przeobrażeń ustawodawstwa, a także o perspektywach rozwoju tej dziedziny prawa w przyszłości.

C. Potrzeba zachowania jedności regulacji prawnorolnych

Jeśli przyjmuje się założenie o konieczności uwzględniania aspektu rolnego oraz o potrzebie zachowania tożsamości prawa rolnego, to oczywiste jest dążenie do zachowania jedności regulacji prawnorolnych. Nie jest ono wynikiem przyjmowania przez agrarystów pozycji obronnych czy ofensywnych w postaci „zawłaszczania” unormowań należących do innych dziedzin prawa. Wyraża natomiast zasadność – ze względów praktycznych, poznawczych i teoretycznych – całościowego ujmowania współczesnego prawa rolnego. Przeciwnieństwem omawianej tu konsolidacji regulacji prawnorolnych jest jej rozbitcie, rozczłonkowanie między tradycyjne lub nowe dziedziny prawa. To ostatnie nie służyłoby ani badaniu prawa rolnego, ani efektywnemu oddziaływaniu ustawodawcy na rozwój rolnictwa i dziedzin z rolnictwem powiązanych.

Nie sposób nie zauważyć, że potrzeba zachowania jedności regulacji prawnorolnych jest przede wszystkim konsekwencją ekspansji prawa rolne-

²⁴ O koncepcji *agrarietà* zob. A. Carrozza, *Problemi generali...*, I, s. 74. Bliżej o tej koncepcji pisze A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 191 i n.

²⁵ 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.

²⁶ Jak pisze L. Costato, to właśnie etap wytwarzania decyduje o wyżywieniu ludności – *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3, s. 326.

²⁷ Por. A. Jannarelli, *Antonio Carrozza...*, s. 3 i n.

go. Jak zostało odnotowane w literaturze, zakres regulacji prawnorolnych poszerzył się już w znacznym stopniu i nadal będzie się rozszerzać²⁸; wkraczają one na coraz nowe obszary, w wyniku czego następuje „agraryzacja” tych stosunków społecznych, które dotychczas nie były objęte ustawodawstwem rolnym. Na tym tle jawi się konieczność określenia nowych granic prawa rolnego oraz jego relacji nie tylko z tradycyjnymi (zwłaszcza z prawem cywilnym, handlowym i administracyjnym), lecz także z nowymi dziedzinami prawa (szczególnie z prawem ochrony środowiska i z prawem żywnościowym). Jednocześnie do rozszerzania granic prawa rolnego należy podchodzić z rozwagą, gdyż to właśnie – jak przestrzega się w literaturze – grozi jego rozpadem i rozdrobnieniem²⁹.

Dlatego omawiane tu założenie należy zwłaszcza mieć na uwadze podczas formułowania koncepcji wyodrębnienia prawa rolnego. Z tego względu warto choćby przybliżyć ujęcie przedmiotu i struktury współczesnego prawa rolnego we włoskim dziele *Trattato di diritto agrario*³⁰. Obejmuje ono problematykę tradycyjnego prawa rolnego (np. kontrakty rolne, obrót prawami związanymi z rolnictwem, w tym obrót ziemią, przedsiębiorcy rolnego i orzecznictwo w sprawach rolnych), a także prawo rolno-środowiskowe i rolno-żywnościowe. O ile to pierwsze jest ściśle związane z regulacją prawnorolną i nie występuje tu tendencja do jego usamodzielniania, o tyle to drugie z wymienionych uzyskało już pewną autonomię. Można by jednak powiedzieć, że u podstaw tak szeroko ujmowanego przedmiotu prawa rolnego leży uwzględnienie aspektu rolnego regulacji prawnych dotyczących współczesnego rolnictwa, w warunkach zachowania tożsamości tego prawa.

D. Potrzeba wykorzystania w badaniu prawa rolnego dorobku innych nauk prawnych oraz nauk pozaprawnych

To założenie można wprawdzie odnieść do wszystkich szczegółowych nauk prawnych, ale w zakresie uprawiania nauki prawa rolnego zyskuje ono szczególny wymiar i znaczenie. Konieczność sięgania do dorobku innych nauk prawnych wynika choćby już ze względnej autonomii analizowanej tu dyscypliny. Wyodrębnienie prawa rolnego na podstawie kryte-

²⁸ Zob. W. Winkler, *Agrarrecht – Umweltrecht: Gegensatz oder Ergänzung?*, „Agrarische Rundschau” 2002, nr 3, s. 5 i n.

²⁹ Taką przestrożę formułuje L. Costato, *La lezione di Antonio Carrozza (e qualche possibile fraintendimento)*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 15 i n.

³⁰ Zob. recenzję tej pracy pióra R. Budzinowskiego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 270 i n.

rium przedmiotu regulacji prawnej powoduje, że do tego prawa zalicza się także te unormowania prawne, które – według kryterium metody regulacji – należą do innych gałęzi prawa. Samo ich zaliczenie do tego prawa nie „odrywa” jeszcze regulacji prawnorolnych od macierzystej gałęzi, ale powoduje, że w ich badaniu należy owe związki uwzględniać. Trudno byłoby, dla przykładu, badać szczególny reżim dziedziczenia gospodarstw rolnych w oderwaniu od ogólnych przepisów o dziedziczeniu.

Oczywiste zatem jest, że uprawianie nauki prawa rolnego powinno dawać wyraz tzw. integracji wewnętrznej nauk prawnych, a jednocześnie winno ujmować regulację prawnorolną z różnego punktu widzenia (np. socjologii, ekonomii, czy nawet psychologii). Dla przykładu, spojrzenie przez pryzmat socjologii umożliwia pokazanie prawa prawa rolnego jako instrumentu celowego kształtowania stosunków społecznych i gospodarczych, a tu m.in. wykrycie dysfunkcjonalności poszczególnych regulacji³¹. Stąd zaś blisko jest do formułowania postulatu tzw. integracji zewnętrznej w uprawianiu nauki prawa rolnego. Jak wiadomo, problematyka szeroko rozumianego rolnictwa, w tym wsi i rozwoju obszarów wiejskich, jest przedmiotem zainteresowania różnych nauk, nie tylko przyrodniczych, lecz także ekonomicznych, czy społecznych. Już od dawna zauważa się potrzebę odejścia od „wąskodyscyplinarnych” ujęć i formułuje się postulat inerdyscyplinarności badań³². Taka interdyscyplinarność w uprawianiu nauki prawa rolnego służyłaby nie tylko prowadzeniu badań, lecz także znacznie wzmacniałaby uzasadnienie formułowanych na ich podstawie wniosków.

4. Sformułowane podstawowe założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego, traktowane w sposób dyrektywalny, wskazują na pożądany sposób postępowania badawczego prawnika agrarysty. Mają one wzmocnić naukę tego prawa w badaniu współczesnej rzeczywistości, zwłaszcza że nauka ta powinna rozwiązać wiele nowych problemów niewystępujących w przeszłości³³. Winny one służyć również wzmocnieniu

³¹ Por. M. Kojder, *O pożytkach nauczania socjologii prawa*, w: A. Turska (red.), *Humanizacja zawodów prawniczych a nauczanie akademickie*, Warszawa 2002, s. 73 i n.

³² Zob. np. M. Urban, *Kwestia interdyscyplinarności badań wsi i rolnictwa*, „Wiś i Rolnictwo” 1991, nr 2, s. 62 i n. oraz J. Wilkin, *Ewolucja paradygmatów rozwoju obszarów wiejskich*, „Wiś i Rolnictwo” 2008, nr 3, s. 24 i n.

³³ Por. R. Norer, *Künftige Herausforderungen europäischer Agrarrechtswissenschaft*, w: J. Martinez (red.), *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, Nomos, 2012, s. 76 i n.

pozycji tej nauki względem innych szczegółowych nauk prawnych, a także względem innych nauk zajmujących się rolnictwem i wsią. Nie chodzi tu zresztą o konkurencję, lecz o zacieśnienie współpracy zapewniającej zwiększenie efektywności oddziaływania na rozwój tej sfery stosunków społecznych, zarówno z punktu widzenia interesów producentów, jak i konsumentów.

Instrumentem realizacji prezentowanych założeń są różne, wybierane i stosowane przez autorów metody badawcze. W każdym razie nie można poprzestawać na badaniu prawa rolnego tylko w jego aspekcie formalnym. Ustalenie treści obowiązujących norm prawnych i rozstrzygnięcie występujących na tym tle wątpliwości, zapewne niełatwe w kontekście wielu regulacji prawnych, jest tylko elementarnym działaniem badacza. Powinno ono stanowić raczej wstęp do zbadania prawa rolnego w działaniu, określenia skutków jego stosowania, pokazania dysfunkcjonalności, sformułowania postulatów *de lege ferenda* itd. W tym zwłaszcza zakresie mogłaby być szerzej wykorzystana współpraca z innymi naukami zajmującymi się problematyką rolnictwa i wsi, a także z nauką zachodnioeuropejską. Prawo rolne bowiem jest w dużej mierze prawem wspólnym dla państw członkowskich Unii Europejskiej.

BASIC METHODOLOGICAL ASSUMPTIONS IN THE SCIENCE OF AGRICULTURAL LAW

Summary

The aim of the deliberations presented in this paper is an attempt to identify the basic methodological assumptions that are, or at last should be, taken into account in the agricultural lawyers' work. These assumptions are determined by the objectives and conditions of the research and, with regards to the latter, by the characteristics of the analysed legal regulations and the social relationships constituting the object of these regulations.

The deliberations are based on two theses that constitute at the same time preliminary assumptions for further discussion: that the study of agricultural law, due to the current and future development of legislation, is void of the temporariness feature, and that a separate, specialised study on the subject is useful and desired.

The following methodological assumptions are discussed: (i) the importance of including the agricultural aspect in legal regulations, (ii) the need to maintain the identity of agricultural law, (iii) the requirement of uniformity of regulations on agriculture, (iv) the need to use in the studies on agricultural law the solutions developed in other legal and non-legal sciences. The first three assumptions serve to determine the area of research in agricultural law, while the fourth identifies the manner in which the research should be conducted.

I PRESUPPOSTI METODOLOGICI DI BASE NELLA SCIENZA DEL DIRITTO AGRARIO

R i a s s u n t o

Lo scopo delle considerazioni è un tentativo di stabilire i presupposti metodologici di base che sono, o almeno dovrebbero essere, presi in considerazione nei contributi degli agraristi. Questi presupposti vengono determinati dagli obiettivi e condizioni di ricerca, e nell'ambito delle seconde – dalle caratteristiche delle regolazioni giuridiche analizzate e dai rapporti sociali costituenti il loro oggetto. Alla base delle presenti considerazioni si trovano due presupposti che fungono da ipotesi di partenza: lo studio del diritto agrario visto lo sviluppo attuale e futuro della legislazione è privo di caratteristica della temporaneità e le ricerche separate (specialistiche) sono necessarie e utili.

L'autore discute i seguenti presupposti metodologici: (A) la necessità di prendere in considerazione l'aspetto agricolo delle regolazioni giuridiche, (B) la necessità di preservare l'identità del diritto agrario e (C) l'unità delle regolazioni agroggiuridiche, (D) la necessità di utilizzare nello studio del diritto agrario il patrimonio di altre scienze giuridiche ed extragiuridiche. I primi tre presupposti devono servire soprattutto a precisare l'area di ricerca della scienza del diritto agrario (in realtà essi sono l'espressione della concezione di separazione del diritto agrario nella struttura dell'ordine giuridico), l'ultimo invece determina il modo in cui la scienza va affrontata.

ANETA SUCHOŃ

W kwestii nowego modelu spółdzielczości rolniczej*

1. Wprowadzenie

Podmioty spółdzielcze są ważnym elementem gospodarki większości państw Unii Europejskiej¹. Co więcej, wpisują się w rozwój społeczeństwa obywatelskiego i stwarzają szansę aktywności zawodowej wielu ludziom, szczególnie tym zamieszkałym na terenach wiejskich². W doktrynie można spotkać opinie, że ruch spółdzielczy stanowi pozytywną odpowiedź na zagrożenia, jakie przynosi współczesny system gospodarki globalnej³. Mimo że Komisja Europejska w wielu dokumentach podkreślała, że ekonomia społeczna i spółdzielnie przyczyniają się do realizacji kluczowych celów Unii Europejskiej (takich jak polityka społeczna i zatrudnienie, rozwój regionalny oraz rolnictwo) nie ma ogólnego unijnego aktu prawnego dotyczącego zakładania spółdzielni ani ich spraw organizacyjnych⁴. Zagadnienia te są przedmiotem regulacji krajowych każ-

* Artykuł został przygotowany w ramach własnego projektu badawczego „Spółdzielczość w rolnictwie i na terenach wiejskich w ustawodawstwie polskim oraz wybranych państwach europejskich”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

¹ Zob. np. COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010, s. 5 i n.; M. Andreaus, C. Carini, M. Carpita and E. Costa, *La Cooperazione in Italia: Un'Overview (February 7, 2012)*, „Euricse Working Paper” 2012, nr 27, s. 6 i n.; U. Ott, *Die landwirtschaftlichen Kooperativen in die Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1996, s. 186 i n.

² Zob. <http://krs.org.pl> (dostęp: marzec 2013).

³ Zob. A. Czyżewski, *Procesy globalizacji a spółdzielczość. I Spółdzielcze Forum Ekonomiczno-Gospodarcze*, referat przedstawiony na Konferencji w Kielcach, 16 września 2005 r., http://krs.org.pl/fotki/sprawozdanie_forum.pdf (dostęp: marzec 2013).

⁴ Komisja Europejska, *Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej*, Bruksela 2001, s. 3 i n.

dego państwa członkowskiego. Wyjątkiem jest spółdzielnia europejska, której ogólne zasady działania zawarte zostały w rozporządzeniu Rady nr 1435/2003/WE z 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej⁵, uzupełnione przez dyrektywę Rady nr 2003/72/WE z 22 lipca 2003 r.⁶

Wyróżnić można zróżnicowane źródła regulacji prawnych dotyczących problematyki spółdzielczości. W takich państwach, jak: Niemcy, Austria czy Finlandia, odnotować należy odrębne akty prawne o spółdzielniach. Z kolei we Włoszech czy w Holandii podstawowe przepisy dotyczące omawianych podmiotów zamieszczone są w kodeksie cywilnym. Natomiast Francja poza ogólną ustawą o statusie spółdzielni z 1947 r. ma także rozbudowane przepisy szczególne odnoszące się do wybranych branż spółdzielczości. Przykładowo problematyka spółdzielni rolniczych zawarta została w kodeksie rolnym (księga V, tytuł II)⁷. Interesująca sytuacja występuje w Danii. Mimo że jest to kraj, w którym spółdzielczość rolnicza jest bardzo rozwinięta (zwłaszcza w sektorze rolnym), działalność tego rodzaju podmiotów uregulowana jest przede wszystkim Aktem o przedsiębiorstwach handlowych (*Bekendtgørelse om lov om visse erhvervsdrivende virksomheder*), wspólnym dla wszystkich rodzajów podmiotów gospodarczych. Podobnie w Wielkiej Brytanii, gdzie ustawodawstwo odnoszące się do spółdzielni jest bardzo ogólne (wręcz znikome w porównaniu np. z Francją), większe znaczenie mają statuty i akty wewnętrzne⁸.

Polska jest przykładem państwa, w którym obowiązuje odrębna ustawa z 16 września 1982 r.⁹ – Prawo spółdzielcze. Mimo że ten akt prawny był wielokrotnie nowelizowany, w niewielkim jednak zakresie

⁵ Dz. Urz. WE L 207 z 18 sierpnia 2003 r., s. 1.

⁶ Dyrektywa Rady nr 2003/72/WE z 22 lipca 2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników, Dz. Urz. WE L 207 z 18 sierpnia 2003 r., s. 25.

⁷ Ch. Chômél, *France w: Study on the Implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*, Bruksela 2010, s. 519-545.

⁸ O. F. van Bekkum, G. van Dijk, *Agricultural Co-operatives in the European Union. Trends and Issues on the Eve of the 21st Century*, Van Gorcum 1997, s. 50 i n. Zob. też A. Suchoń, *Spółdzielnie w rolnictwie w wybranych państwach Europy Zachodniej; aspekty prawne i ekonomiczne*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2012, nr 8, s. 93-103.

⁹ T.jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848 ze zm. (dalej jako: Prawo spółdzielcze). Ustawodawca zdecydował się na początku lat dziewięćdziesiątych na nowelizację wspomnianego aktu prawnego, a nie na uchwalenie nowej ustawy.

porusza problematykę spółdzielni rolniczych. Mianowicie część pierwsza ustawy zawiera przepisy wspólne dla wszystkich spółdzielni, druga natomiast – przepisy szczególne, w tym dotyczące spółdzielni produkcji rolnej. Polski model spółdzielczości jest tradycyjny i nie uwzględnia przemian społeczno-gospodarczych, jakie zaszły na wsi. Inna sytuacja występuje w wielu państwach Europy Zachodniej, w których następowały nowelizacje przepisów spółdzielczych. Ich główne przesłanie to wprowadzenie uproszczeń w zakresie zakładania i funkcjonowania tych podmiotów¹⁰.

Od wielu lat wysuwane są w polskiej doktrynie postulaty w zakresie stworzenia nowego modelu spółdzielczości, w tym rolniczej. Konieczność zmiany przepisów prezentowało w swoich opracowaniach wielu autorów. Wspomnieć trzeba przede wszystkim o K. Pietrzykowskim¹¹, H. Ciochu¹² czy D. Mierzwie¹³. Podejmowane były także próby stworzenia nowych przepisów poświęconych spółdzielczości. Znalazło to odbicie w projektach aktów prawnych¹⁴. Żaden z nich nie wszedł jednak w życie. W związku z tym, że w ciągu ostatnich miesięcy złożono do Sejmu RP kilka projektów ustaw z zakresu prawa spółdzielczego¹⁵, w styczniu 2013 r. powołana została Komisja Nadzwyczajna do ich rozpatrzenia. Projekty te jednak

¹⁰ Zob. np. M. Geschwandtner, M. Helios, *Genossenschaftsrecht. Das neue Genossenschaftsgesetz und die Einführung der Europäischen Genossenschaft*, Freiburg-Berlin-München 2006; T. Brockmeier, *Zur Reform des deutschen Genossenschaftsgesetzes – Frischer Wind durch das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE)*, w: T. Brockmeier, U. Fehl (red.), *Volkswirtschaftliche Theorie der Kooperation in Genossenschaften*, „Marburger Schriften zum Genossenschaftswesen” 100, 2007, s. 831-894; C. Borzaga, A. Fici (red.), *La riforma delle società cooperative*, Trento 2004; A. Fici, *Cooperative sociali e riforma del diritto societario*, „Rivista di diritto private” 2004, nr 1; M. Dellinger, *Aktuelle Aenderungen im Genossenschaftsrecht*, „Raiffeisenblatt” 2006, nr 10; I. Snaith, *United Kingdom*, w: *Study on the Implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE). Part II. National Report*, Bruksela 2010, s. 971-997; A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 239-266.

¹¹ Np. K. Pietrzykowski, *Kierunki zmian w prawie spółdzielczym*, w: *Spółdzielczość wiejska w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Zakopane 1997, s. 175 i n.

¹² H. Cioch, *Spółdzielczość rolnicza w świetle projektu nowej ustawy – Prawo spółdzielcze*, „Rejent” 2005, nr 1, s. 34 i n.

¹³ D. Mierzwa, *Przedsiębiorstwo spółdzielcze. Tradycja i współczesność*, Wrocław 2010.

¹⁴ Np. Projekt ustawy – Prawo spółdzielcze przygotowany przez Zespół Ekspertów powołany przez Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego (wrzesień 2004 r.); Projekt ustawy przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną Sejmową IV kadencji (2005 r.).

¹⁵ Trzy poselskie projekty ustawy – Prawo spółdzielcze: druk nr 515, druk nr 980, druk nr 1005, www.sejm.gov.pl (dostęp: marzec 2013).

w bardzo ograniczonym zakresie zajmują się bezpośrednio spółdzielczością rolniczą¹⁶.

Celem artykułu jest zatem próba sformułowania propozycji odnoszących się do projektowanego nowego modelu spółdzielczości rolniczej. Potrzebę badań uzasadnia m.in. objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną. Zmieniły się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, inaczej prezentuje się otoczenie rolnictwa i sytuacja producenta rolnego. Po uzyskaniu przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej rolnicy dostrzegli potrzebę powrotu do idei współpracy, która zapewni korzystniejszą pozycję wobec dużych podmiotów handlowych i przetwórców, dostęp do tańszych środków produkcji, niezbędnych usług, możliwość lepszego dostosowania produkcji do popytu oraz wymogów rynku¹⁷. To właśnie głównie dzięki świetnie funkcjonującym spółdzielniom we Francji, Danii czy Niemczech pozycja producentów rolnych w tych krajach jest silniejsza niż w Polsce.

2. Ogólne założenia do przepisów o spółdzielniach rolniczych

Obecnie w obszarze wsi i rolnictwa funkcjonuje około 3 tys. podmiotów spółdzielczych. Są to przede wszystkim spółdzielnie mleczarskie, ogrodniczo-pszczelarskie, zaopatrzenia i zbytu „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie kółek (usług) rolniczych, spółdzielnie produkcji rolnej, banki spółdzielcze, spółdzielcze grupy producentów rolnych¹⁸. Na działalność tych podmiotów wpływa bardzo rozbudowany katalog aktów prawnych. Poza wspomnianą już ustawą – Prawo spółdzielcze istotne są chociażby Kodeks cywilny¹⁹, ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁰, ustawa z 11 kwietnia 2003 r.

¹⁶ Projekt PSL-u oraz Ruchu Palikota zawiera zmodyfikowane przepisy dotyczące spółdzielni produkcji rolnej oraz spółdzielni kółek rolniczych. Projekt PO przewiduje, że do czasu uchwalenia nowych przepisów będą miały zastosowanie dotychczas obowiązujące regulacje o spółdzielni produkcji rolnej oraz spółdzielni kółek rolniczych.

¹⁷ Zob. <http://krs.org.pl> (dostęp: maj 2013).

¹⁸ Zob. szerzej np. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych do roku 2013*, Warszawa 2008; D. Mierzwa, *Spółdzielczość rolnicza w procesie zmian*, w: S. Sokołowska, A. Bisaka (red.), *Wies i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe rolnictwa w przestrzeni europejskiej*, Opole 2008, s. 188.

¹⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

²⁰ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 1187 ze zm.

o kształtowaniu ustroju rolnego²¹, ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach²², ustawy związane z podatkami²³ czy akty prawa unijnego²⁴. Wprowadzanie nowego modelu spółdzielczości w rolnictwie wymagać będzie zmian także niektórych z wymienionych aktów prawnych. Jednocześnie ze względu na ograniczone ramy artykuły rozważania będą się koncentrowały tylko na wybranych propozycjach przepisów, które powinny zostać zawarte w ustawach podstawowych, czyli spółdzielczych.

Pod względem legislacyjnym postulat wprowadzenia regulacji poświęconej spółdzielniom rolniczym może być zrealizowany w różny sposób. W tym miejscu rozważyć należy dwie możliwości. Pierwsza polegałaby na uregulowaniu całej problematyki spółdzielczości, w tym rolniczej, w jednej ustawie spółdzielczej. Zasadne jednak wydaje się zwrócenie uwagi na to, że zakres spraw związanych ze spółdzielczością jest szeroki, co oznacza, że regulacja ta byłaby rozbudowana. Ponadto konieczność powiązania przepisów poświęconych tejże instytucji z polityką rolną powodowałaby konieczność częstych nowelizacji. Takie rozwiązanie nie byłoby korzystne chociażby z tego powodu, że powszechnie uważa się, iż Prawo spółdzielcze ma być kompleksem norm względnie stabilnych, stanowiących trwałą podstawę spółdzielczości.

Druga możliwość polegałaby na uchwaleniu odrębnej ustawy o spółdzielczości rolniczej. Podstawowe zasady zakładania i funkcjonowania zawarte byłby w ustawie ogólnej Prawo spółdzielcze, a szczególne rozwiązania w odrębnym akcie prawnym. Rozwiązanie takie występuje w wypadku spółdzielni socjalnych oraz mieszkaniowych. Biorąc pod uwagę obce porządki prawne, warto wspomnieć o Francji. W państwie tym obowiązuje bowiem ogólna ustawa o statucie spółdzielni z 1947 r., a szczegółowe rozwiązania dotyczące spółdzielni rolniczych zawarto w kodeksie rolnym²⁵.

²¹ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803.

²² Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm.

²³ Np. ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 95, poz. 613 ze zm.); ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.jedn.: Dz. U. 2011, Nr 74, poz. 397 ze zm.); ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.jedn.: Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969 ze zm.).

²⁴ Np. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE L 05.277.1 ze zm.).

²⁵ Zob. na temat spółdzielni rolniczych we Francji np. E. N. Martine, *Sociétés coopératives et groupements agricoles*, „Revue de Droit Rural” 2000, nr 281, s. 157-165; J. M. Gilardeau,

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem legislacyjnym jest druga propozycja, tj. zamieszczenie przepisów odnoszących się do konstrukcji w ogólnej ustawie – Prawo spółdzielcze, a tych bardziej szczegółowych uwzględniających specyfikę spółdzielczości rolniczej – w odrębnej ustawie. Takie rozwiązanie służyłoby stabilizacji podstawowych regulacji dotyczących spółdzielczości, a jednocześnie umożliwiłoby dostosowanie szczególnych rozwiązań do realiów społeczno-gospodarczych. Nowy model spółdzielczości rolniczej obejmowałby spółdzielnie rolników oraz inne, w tym rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie kółek rolniczych, spółdzielnie mleczarskie. Bezsprzecznie coraz większym zainteresowaniem będą się cieszyły spółdzielnie działające na rzecz gospodarstw rolnych, tzw. branżowe. Natomiast prawdopodobnie nastąpi dalszy spadek liczby rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz spółdzielni kółek rolniczych. Takie podmioty jednak nadal prowadzą działalność i gwarantują pracę członkom, domownikom i innym mieszkańcom wsi, a – jak wiadomo – na wsi wskaźnik bezrobocia jest wysoki. Poza tym członkowie, którzy wnieśli wkłady do spółdzielni, nie zawsze są czy to przygotowani do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, czy też tym zainteresowani. Dlatego rozważyć należy kwestię przyszłości omawianych spółdzielni i ram prawnych, w jakich mają działać.

Przy podejmowaniu próby zarysowania prawnego modelu spółdzielczości rolniczej zasadne wydaje się uwzględnienie kilku założeń. Po pierwsze, przepisy powinny uwzględniać międzynarodowe zasady spółdzielcze, czyli: dobrowolnego i otwartego członkostwa, demokratycznej członkowskiej kontroli, ekonomicznego uczestnictwa członków (ich współodpowiedzialności), autonomii i niezależności, szkolenia, oświaty i informacji, troski o lokalną społeczność. Są one częścią Deklaracji spółdzielczej tożsamości i stanowią o charakterze spółdzielni jako podmiotu gospodarczego i jej odmienności od spółki prawa handlowego. Zostały uznane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Międzynarodową Organizację Pracy i włączono je do wielu narodowych regulacji spółdzielczych²⁶. Nowe regulacje powinny uwzględniać także wartości spółdzielcze.

J. P. Moreau, *Code rural: commenté et annoté*, Paris 1995, s. 10 i n.; French Ministry of Agriculture and Fisheries Edited, *Agricultural Cooperation in France*, Paris. Wersje uaktualniona i przetłumaczona z języka francuskiego na język angielski przez Coop de France, lipiec 2005; R. Mellerio, B. Gréteau, *Les coopératives agricoles à l'heure des rapprochements capitalistiques*, „La Semaine juridique entreprise et affaires” 2012, nr 46, s. 18 i n.; D. Hiez, *Poursuite de la lente évolution des coopératives agricoles*, „Revue des Sociétés” 2008, nr 2, s. 305 i n.

²⁶ Zob. np. Projekt PSL, druk nr 980, www.sejm.gov.pl (dostęp: styczeń 2013).

Zaliczamy do nich: samopomoc, samoodpowiedzialność, demokrację, równość i sprawiedliwość, solidarność²⁷.

Po drugie, regulacja prawna nie powinna mieć charakteru ani zbyt protekcyjnego, ani zbyt liberalnego. Raczej opowiedzieć się należy za regulacją pośrednią. Oczywiście w stosunku do obecnych przepisów zwiększyć należy stopień swobody spółdzielni. Więcej spraw powinno należeć do kompetencji walnego zgromadzenia i zostać zawartych w statucie. Nadmiar przepisów bezwzględnie obowiązujących w formie nakazów czy zakazów może wpływać negatywnie na nastawienie rolników do ruchu spółdzielczego. Najbardziej skutecznym środkiem wydają się instrumenty zachęcające strony do określonego postępowania za pomocą różnorodnych bodźców, zwłaszcza finansowych.

Po trzecie, podczas tworzenia nowego modelu spółdzielczości należy nawiązać do dorobku legislacyjnego krajów zachodnioeuropejskich. Jak już zaznaczono, spółdzielczość rozwija się w wielu państwach Europy Zachodniej²⁸, co jest często wynikiem wprowadzenia przez ustawodawcę odpowiednich, usprawniających ich działalność instrumentów (np.: niewielka liczba założycieli, uproszczenia w zakresie zarządzania i prowadzenia walnego zgromadzenia, głosowanie drogą elektroniczną czy pocztową, członkostwo inwestorów, transakcje z nieczłonkami tylko do określonej kwoty, poszerzenia praw członków). Jednak na przestrzeni lat dodano również instrumenty o charakterze ekonomicznym. Duży wpływ na ich rozwój ma Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej i możliwość korzystania ze środków unijnych²⁹. Warto zwrócić uwagę na to, że w wielu krajach wprowadzono ulgi i zwolnienia w podatkach dla podmiotów spółdzielczych. Należy stwierdzić, że katalog instrumentów prawnych jest odmienny w każdym prawodawstwie. Modyfikacje te powodują rozszerzenie instrumentarium lub jego zmniejszenie.

Po czwarte, konstrukcja powinna uwzględniać specyfikę działalności rolniczej i odpowiadać aktualnym społeczno-gospodarczym potrzebom

²⁷ Zob. http://www.mleczarstwopolskie.pl/uploads/2010/kodeks_dobrych_praktyk.pdf (dostęp: styczeń 2013).

²⁸ Zob. np. S. Carmignani, *La societa in agricoltura*, Milano 1999, s. 325 i n.; C. Borzaga, C. Carini, E. Costa, M. Carpita, M. Andreus, *La cooperazione in Italia nel 2008*, „Euricse Working Papers” 2012, nr 26, s. 4 i n.; A. Suchoń, *Spółdzielnie w rolnictwie w wybranych państwach Europy Zachodniej: aspekty prawne i ekonomiczne*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2012, nr 8, s. 93-103; R. Spear, A. Westall; A. Burnage, *Support for Farmers' Cooperatives; Country Report: The United Kingdom*, Wageningen UR 2012, s. 10-50.

²⁹ Zob. np. A. Suchoń, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój spółdzielczości rolniczej*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2012, nr 8, s. 438-452.

prowadzenia działalności, sprostać wymaganiom rynku i wzrastającej konkurencji. Oznacza to, że regulacje muszą być dostosowane do zmian ekonomicznych zarówno w aspekcie organizacyjnym (chodzi w szczególności o szybkie, skuteczne działanie organów spółdzielni), jak i w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej.

Po piąte, przedstawiając model spółdzielczości rolniczej, nawiązać należy do projektów ustaw Prawa spółdzielczego z 2012 r., złożonych w sejmie przez Platformę Obywatelską, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Ruch Palikota.

3. Struktura nowej ustawy oraz podstawowe pojęcia

Nowa ustawa o spółdzielniach rolniczych powinna składać się z dwóch części. Pierwszej ogólnej, w której winna być zawarta definicja spółdzielni rolniczej oraz regulacje dotyczące zakładania i funkcjonowania spółdzielni (oczywiście rozwiązania różniące się od tych zawartych w ogólnej ustawie – Prawo spółdzielcze). W sprawach nieuregulowanych w proponowanej ustawie nadal bowiem miałyby zastosowanie regulacje Prawa spółdzielczego. Natomiast część szczegółowa ustawy obejmowałaby przepisy odnoszące się do wybranych branż, tj. spółdzielni rolników, mleczarskich, produkcji rolnej, spółdzielni kółek rolniczych.

Nie ulega wątpliwości, że podczas konstruowania nowego modelu spółdzielczości rolniczej do naszego porządku prawnego wprowadzić należy normatywną definicję spółdzielni rolników. W związku z tym, że będzie to jeden z rodzajów spółdzielni, zasadne wydaje się jednak nawiązanie na początku do tego pojęcia. Obecnie obowiązująca definicja spółdzielni zawarta w ustawie z 1982 r. nie uwzględnia w wystarczającym zakresie najważniejszej cechy: czyli jej założenia w celu zaspokojenia potrzeb ekonomicznych i społecznych jej członków. „Deklaracja spółdzielczej tożsamości” określa, że „spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia swoich wspólnych aspiracji i potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych poprzez wspólposiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo”³⁰.

Definicja spółdzielni we wszystkich trzech projektach ustaw spółdzielczych z 2012 r. (PO, PSL, Ruch Palikota) jest podobna. Pozytywnie ocenić należy nawiązanie do wspomnianej Deklaracji spółdzielczej toż-

³⁰ Zob. <http://krs.org.pl> (dostęp: maj 2013).

samości. W świetle projektów spółdzielnia jest samorządnym i niezależnym zrzeszeniem osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, do którego przynależność jest dobrowolna, a członkostwo – dostępne dla wszystkich osób na zasadach określonych w ustawie i statucie. Celem spółdzielni jest zaspokajanie wspólnych potrzeb członków i ich rodzin oraz aspiracji gospodarczych, społecznych i kulturalnych przez stanowiące wspólną własność i demokratycznie kierowane przedsiębiorstwo. Niemniej jednak wątpliwości interpretacyjne budzi użycie łącznika koniunkcji, czyli „i”, w wypadku działania na rzecz rodzin. W takiej sytuacji niezbędna wydaje się definicja rodziny, gdyż w języku potocznym występuje w szerszym i węższym znaczeniu. Poza tym wątpliwość mogą wystąpić w wypadku konfliktów rodzinnych czy separacji małżonków. Problemy mogą powstać także z określeniem „stanowiące wspólną własność przedsiębiorstwo”³¹.

Nawiązanie do definicji spółdzielni europejskiej (zawartej w rozporządzeniu unijnym nr 1435/2003) pozwala zaproponować następującą definicję. Mianowicie: spółdzielnia jest zrzeszeniem o nieokreślonej liczbie członków, której celem jest zaspokajanie ich potrzeb lub wspieranie ich działalności gospodarczej lub społecznej, w szczególności przez zawieranie z nimi porozumień o dostawę towarów lub o świadczenie usług bądź wykonanie pracy.

W dalszej kolejności warto się zastanowić nad definicją spółdzielni rolniczej. Można przyjąć, że są to spółdzielnie prowadzące działalność rolniczą lub spółdzielnie, których członkami są w większości producenci rolni, a ich celem jest zaspokajanie wspólnych ich potrzeb związanych w szczególności z zaopatrzeniem, zbytem, przetwórstwem produktów rolnych, usługami agrotechnicznymi, podwyższeniem kwalifikacji czy dochodów członków.

W ramach spółdzielni rolniczych wyróżnić należy rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Podstawowy problem postulowany od wielu lat przez

³¹ Według art. 3 obecnie obowiązującego Prawa spółdzielczego oraz projektów ustaw spółdzielczych majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Wprowadzenie tejże regulacji po transformacji ustrojowej wiązało się z odróżnieniem własności prywatnej od państwowej. W wyroku z 9 lipca 2003 r. Sąd Najwyższy (III KK 334/02) orzekł, że: „artykuł 3 Prawa spółdzielczego, w jego brzmieniu po nowelizacji z 1994 r., nie pozbawia spółdzielni własności jej majątku i nie czyni spółdzielców współwłaścicielami w rozumieniu prawa cywilnego, a jedynie zalicza własność należącą do spółdzielni, jako osoby prawnej, do kategorii własności prywatnej, a nie jak ongiś spółdzielczej” (Lex/el.). Zasadne zatem wydaje wykreślenie tego budzącego wątpliwości interpretacyjne przepisu. Należy bowiem pamiętać, że spółdzielnia jest osobą prawną i tworzy własny majątek. Warto także dodać, że w wielu krajach majątek likwidowanej spółdzielni nie jest w całości dzielony pomiędzy członków, ale w części przekazywany na specjalny fundusz rozwoju spółdzielczości.

Krajowy Związek Rewizyjny Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych to uznanie tego rodzaju spółdzielni za wielorodzinne gospodarstwa rolne. Podzielić należy zaproponowaną w art. 91 projektu PSL-u z 2012 r. definicję określającą, że przedmiot działalności rolniczej spółdzielni produkcyjnej to prowadzenie wspólnego wielorodzinnego gospodarstwa rolnego oraz działalność na rzecz gospodarstw członków i innych gospodarstw rolnych. Spółdzielnia może również prowadzić inną działalność gospodarczą.

Do spółdzielni rolniczych zaliczyć należy także spółdzielnie kółek rolników. Według obecnej definicji przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni kółek rolniczych (usług rolniczych) jest świadczenie usług dla rolnictwa i innych rodzajów usług wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego. Spółdzielnia może również zajmować się wytwarzaniem środków i materiałów dla rolnictwa, przetwórstwem rolnym i produkcją rolną (prowadzeniem gospodarstwa rolnego).

Ustawa o spółdzielniach rolniczych powinna zawierać także przepisy o spółdzielniach rolników. Taki typ spółdzielni postulowano już w 2004 r. w projekcie PSL-u o spółdzielniach rolniczych, a jego głównym pomysłodawcą był obecny minister rolnictwa S. Kalemba³². Wprowadzenie takich spółdzielni do naszego systemu prawnego zostało także zaproponowane w 2012 r. przez PiS w przedłożonym Sejmowi projekcie³³. Są to spółdzielnie, którym celem jest prowadzenie przez rolników producentów wspólnej działalności na rzecz ich gospodarstw rolnych, w szczególności zaopatrzenie, zbytnie, przetwórstwo, standaryzacja, marketing, podwyższanie kwalifikacji, poprawa jakości handlowej produktów rolnych³⁴.

4. Propozycje rozwiązań prawnych w zakresie zakładania i spraw organizacyjnych spółdzielni

A. Założenie spółdzielni i jej członkowie

Kolejnym niezmiernie istotnym zagadnieniem jest wprowadzenie w nowym modelu spółdzielczości rolniczej uproszczeń w zakresie zakła-

³² Projekt ustawy o spółdzielniach rolników załączony do pisma posłów PSL-u z 5 marca 2004 r. Zob. też <http://www.stanislawkalemba.pl/oldweb/doc007.htm> (dostęp: marzec 2013).

³³ Zob. www.sejm.gov.pl (dostęp: marzec 2013).

³⁴ Projekt PSL-u z 2004 r.

dania tych podmiotów. W większości ustawodawstw europejskich w ostatnich latach nastąpiło zmniejszenie liczby założycieli. Przykładowo w Niemczech wystarczą trzy osoby, a we Francji – siedem podmiotów. Zasada ogólna wynikająca z włoskiego kodeksu cywilnego określa, że liczba założycieli spółdzielni nie może być mniejsza od dziewięciu. Artykuł 2522 wł. k.c. wprowadza jednak uproszczenie: gdy członkami są osoby fizyczne, do założenia spółdzielni wystarczą trzy osoby³⁵. Natomiast do powołania nowej spółdzielni w Holandii wymaga się z reguły tylko dwóch założycieli, którzy są pierwszymi członkami spółdzielni³⁶.

W świetle złożonych w polskim parlamencie trzech projektów ustaw spółdzielczych spółdzielnia musi mieć co najmniej pięciu członków. Natomiast ta, której członkami zgodnie ze statutem mogą być wyłącznie osoby prawne, liczy co najmniej trzy podmioty. Zasadne wydaje się wprowadzenie dla spółdzielni rolniczych reguły minimum trzech członków zarówno w odniesieniu do osób fizycznych, prawnych, jak i spółdzielni, w której członkami są i osoby fizyczne, i prawne. Obecnie występują problemy interpretacyjne, gdy założycielami są podmioty o zróżnicowanym statusie, tj. osoby fizyczne i prawne.

Co do zasady członkami spółdzielni powinny być podmioty, które są w stanie podjąć określone zadania na rzecz spółdzielni, np. świadczyć pracę lub dostarczyć produkty rolne. Jednocześnie należy zaznaczyć, że wiele ustawodawstw, np. niemieckie, włoskie czy francuskie, przewiduje możliwość wprowadzenia do statutu postanowienia o włączeniu w poczet członków inwestorów, czyli podmiotów, które nie będą np. dostarczać produktów czy też świadczyć pracy na rzecz spółdzielni. Ich celem jest jedynie uzyskanie zysku z zainwestowanego kapitału. W związku z tym, że wiele polskich spółdzielni rolniczych potrzebuje środków finansowych na rozwój działalności, wprowadzenie takiego instrumentu wydaje się zasadne. Może on zostać umieszczony w ogólnych przepisach prawa spółdzielczego albo w ustawie o spółdzielniach rolniczych.

³⁵ Zob. szerzej np. T. Alberto, C. Giorgio, *Commentario breve al Codice civile*, Padova 2011, s. 2511 i n.; A. Fici, *Italian Co-operative Law Reform and Co-operative Principles*, „Euricse Working Papers” 2010, nr 10, s. 3 i n.; S. Carmignani, *Le società agricole*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, t. 1, 2011, s. 231-262.

³⁶ Ogólnie system prawny dotyczący spółdzielni obowiązujący w Holandii uważany jest za liberalny. W państwie tym można łatwo założyć spółdzielnię i poszerzyć jej przedmiot działalności. Zob. np. Ch. Lucas, *Das Genossenschaftsrecht der Niederlande*, t. 47, Aachen 2001, s. 10 i n.

B. Przynależność do związku rewizyjnego

W świetle art. 240 Prawa spółdzielczego spółdzielnie mogą zakładać związki rewizyjne i przystępować do takich związków. Liczba założycieli związku rewizyjnego nie może być mniejsza niż 10. Podobne rozwiązanie proponuje art. 157 projektu PSL-u. Warto dodać, że niektóre ustawodawstwa przewidują obowiązkową przynależność do związku rewizyjnego. Przykładem jest np. austriacka ustawa (*Revisionsverband*). Rozwiązanie takie ma zalety i wady. W literaturze austriackiej podkreśla się, że z jednej strony obowiązkowa przynależność do związku rewizyjnego daje członkom większe gwarancje prowadzenia spraw spółdzielni zgodnie z przepisami i na korzyść członków. Poza tym pozwala na szybsze wykrycie nieprawidłowości, co jest szczególnie istotne w wypadku spółdzielni z nieograniczoną odpowiedzialnością członków. Z drugiej strony opłaty związane z kontrolą i audytem mogą niekiedy powodować problemy finansowe, w szczególności małym spółdzielniom i początkowym okresie działalności³⁷.

Co więcej, niektóre ustawodawstwa przewidują specjalną kontrolę procesu tworzenia (rejestracji wstępnej kontroli) przez związki rewizyjne. Mianowicie w Niemczech wraz z wnioskiem o rejestrację założyciele muszą przedstawić zaświadczenie, że po rejestracji w sądzie spółdzielnia będzie dopuszczona do członkostwa w związku (§ 11 ust. 2 nr 3 Genossenschaftsgesetz³⁸), jak również pisemną opinię związku o procesie tworzenia nowego podmiotu. Dopiero po rejestracji spółdzielnia uzyskuje osobowość prawną.

Funkcjonowanie związków rewizyjnych wpisuje się w V oraz VI zasadę spółdzielczą, czyli kształcenia, szkolenia i informacji oraz współpracy między spółdzielniami. Dlatego należy rozważyć wprowadzenie w ustawie obowiązku przynależności spółdzielni rolniczych do związków rewizyjnych. W tego rodzaju podmiotach niezmiennie istotne jest, po pierwsze, przeprowadzanie lustracji przez osoby mające wiedzę specjalistyczną i doświadczenie w zakresie działalności spółdzielni związanej z rolnictwem; po drugie ze względu na zmieniające się przepisy, chociaż-

³⁷ D. Roessler, E. Reiner 2010: *Austria*, w: *Study on the Implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE), Part II. National Report*, Bruksela 2010, s. 325-342.

³⁸ *Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften*, ogłoszona 1 maja 1889 r. (RGBl., s. 55 ze zm.), weszła w życie 1 października 1889 r. Obecna nazwa: *Genossenschaftsgesetz* (dalej jako: GenG).

by związane z finansowaniem unijnym, podatkami, Wspólną Polityką Rolną, potrzebne są wspólne szkolenia, wymiana doświadczeń, reprezentacja na szczeblu krajowym, fachowe czasopisma związku rewizyjnego.

C. Statut

Spółdzielnie są podmiotami, które działają na rzecz członków. Nie ulega zatem wątpliwości, że powinni mieć oni większą swobodę w zakresie decydowania o kształcie prowadzonej działalności, co znajduje odzwierciedlenie w statucie i uchwałach. Chodzi o wprowadzenie większego liberalizmu polegającego na możliwości decydowania o sprawach dotyczących organizowania i funkcjonowania spółdzielni przez samych spółdzielców. Jest to tendencja, która występuje w większości państw Europy Zachodniej.

Analizowane projekty ustaw spółdzielczych z 2012 r. powiększają liczbę zagadnień, które mogą zostać uregulowane w statucie, a liczba przepisów bezwzględnie obowiązujących zmniejsza się. Jednocześnie zasadny wydaje się postulat wprowadzenia swobody w zakresie decydowania o nowej kategorii członków inwestorów, określenie warunków ich przyjęcia i wypłaty nadwyżki bilansowej. Większa dowolność powinna odnosić się także do zasad głosowania, tj. odstąpienia od zasady jeden członek – jeden głos.

Ustawa o spółdzielniach rolników powinna przewidywać wprowadzenie w statucie możliwości uzyskania przez spółdzielców „dodatkowych korzyści” proporcjonalnie do liczby i jakości transakcji, jakie każdy członek dokonuje w ramach spółdzielni. W tym zakresie warto skorzystać z rozwiązań Włoch. Prawo tego państwa rozróżnia „dywidendę” i „dodatkowe korzyści”, które są uregulowane w odrębnych przepisach (2545-sexies wł. k.c.)³⁹. Mianowicie art. 2514 wł. k.c. odnosi się do dywidendy jako zysku od kapitału, natomiast „dodatkowe korzyści” należy traktować jako dodatek dla spółdzielców za cenę płaconą przy zakupie towarów i usług od spółdzielni albo jako wynagrodzenie za ich pracę na rzecz organizacji, czy też dostarczanie produktów rolnych w wypadku spółdzielni rolników⁴⁰.

³⁹ A. Fici, Ch. Strano, *Italy*, in: *Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society (SCE)*, Part II. National Report, Brussels 2009, s. 682 i n.

⁴⁰ Według 2545-sexies wł. k.c. akt założycielski określa kryteria udzielania „dodatkowych korzyści” dla członków proporcjonalnie do ilości i jakości wymiany wzajemnościowej.

D. Zasady głosowania

Od wielu lat zarówno w Polsce, jak i innych państwach dyskutowana jest propozycja zniesienia zasady, że każdemu członkowi spółdzielni przysługuje jeden głos. Zwolennicy odejścia od tej reguły podkreślają, że zróżnicowanie liczby głosów przysługujących poszczególnym członkom na walnym zgromadzeniu w zależności od wartości posiadanych udziałów, wkładów pieniężnych czy gruntowych będzie ich zachęcało do wnoszenia wyższych udziałów i wkładów, co z kolei wpłynie korzystnie na sytuację finansową spółdzielni⁴¹. Z drugiej jednak strony przyznanie każdemu członkowi spółdzielni jednego głosu odróżnia tę formę prawną od spółek kapitałowych. Dlatego słuszne wydają się rozwiązania wprowadzone przez niektóre ustawodawstwa europejskie. Mianowicie dopuszczenie możliwości przyznania członkowi więcej niż 1 głosu, ale w pewnych granicach określonych przez bezwzględnie obowiązujące przepisy.

W Niemczech według art. 43 Genossenschaftsgesetz każdy członek ma jeden głos. Statut może jednak przewidywać prawo do kilku głosów. Przesłanki do takiego działania powinny być określone w statucie i uwzględniać następujące kryteria: prawo do kilku głosów powinno być zagwarantowane tylko tym członkom, którzy wspierają szczególnie działalność spółdzielni, poza tym żadnemu z członków nie można przyznać więcej niż 3 głosy. Natomiast według włoskiego kodeksu cywilnego każdy członek ma prawo głosu na walnym zgromadzeniu niezależnie od wartości wniesionego wkładu (art. 2538 wł. k.c.). Inaczej niż w spółkach liczba głosów nie zależy od wkładu finansowego, ale opiera się na samym fakcie członkostwa (demokratyczna zasada zarządzania). Jednakże istnieją pewne wyjątki od reguły „jeden członek – jeden głos”, a dokładniej przepisy dopuszczają, aby statut spółdzielni określał odstępstwa od niej, ale tylko w pewnych granicach⁴².

Projekty ustawy z 2012 r. przewidują odejście od zasady jeden członek – jeden głos w odniesieniu do spółdzielni produkcji rolnej. Zasadne jednak wydaje się wprowadzenie ogólnej reguły możliwości odstępstwa od zasady jeden udział – jeden głos w ustawie o spółdzielniach rolniczych. Otóż statut spółdzielni może stanowić, że członek spółdzielni, który wniósł większą ilość udziałów, wkład gruntowy lub pieniężny albo ze

⁴¹ Zob. np. www.krs.gov.pl (dostęp: marzec 2013).

⁴² Zob. szerzej T. Alberto, C. Giorgio, *Commentario breve...*, s. 2511 i n.; A. Fici, Ch. Strano, *op. cit.*, s. 688 i n.

względu na szczególne angażowanie się w sprawy spółdzielni (np. przez pracę, dostarczanie produktów rolnych) może mieć większą liczbę głosów. Szczegółowe zasady ich przyznawania ma zawierać statut. Jednocześnie ustawa powinna stanowić, że żadnemu z członków nie można przyznać więcej niż np. 4 głosy.

E. Organy spółdzielni

Organami spółdzielni są: walne zgromadzenie (albo zebranie przedstawicieli i zebrania grup członkowskich), rada nadzorcza oraz zarząd. Projekty wprowadzają kilka nowych rozwiązań odnośnie do zasad ich działania. Przede wszystkim w spółdzielni, która zrzesza mniej niż 10 członków, a także w spółdzielni zrzeszającej mniej niż 50 członków, której statut tak stanowi, nie wybiera się rady nadzorczej, a jej ustawowe uprawnienia i obowiązki przysługują walnemu zgromadzeniu. Pozytywnie ocenić należy nowe propozycje, jednakże w wypadku spółdzielni rolniczych rada powinna być obligatoryjna już w spółdzielniach powyżej 30 członków lub 40 pracowników. W obcych porządkach prawnych funkcjonują uproszczenia w tym zakresie. Niemieckie prawo przewiduje możliwość rezygnacji z rady nadzorczej w małych spółdzielniach liczących nie więcej niż 20 członków (§ 9 ustęp 1 GenG). Natomiast austriacka ustawa określa, że gdy spółdzielnia ma co najmniej 40 pracowników, wtedy konieczne jest powołanie rady nadzorczej⁴³.

Jeżeli chodzi o zarząd, to pozytywnie ocenić należy regulacje zawarte w projektach, że statut może przewidywać zarząd jednoosobowy, którym jest prezes, i ustalać wymagania, jakie powinny spełniać osoby wchodzące w skład zarządu lub prezes w zarządzie jednoosobowym. Natomiast zasadny wydaje się postulat wprowadzenia do ustawy o spółdzielniach rolników rozwiązań obowiązujących w niektórych krajach, że w skład zarządu mogą wchodzić tylko osoby będące członkami spółdzielni albo że powinna je tworzyć przeważająca liczba członków. Regulacja taka ma zabezpieczyć w większym zakresie działanie przez zarząd na rzecz i w interesie członków producentów rolnych.

W związku z tym, że spółdzielnia jest zrzeszeniem ludzi, a nie kapitału, a w świetle projektu statut może stanowić, że jeżeli liczba członków przekroczy 100, walne zgromadzenie zostanie zastąpione przez zebranie

⁴³ Gesetz vom 9. April 1873, über Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften, RGBL. 1873, nr 70 ze zm.

przedstawicieli, warto rozważyć wprowadzenie do ustawy o spółdzielniach rolników rozwiązania występującego w innych systemach prawnych. Mianowicie przykładowo, gdy walne zgromadzenie zostało zastąpione przez zgromadzenie delegatów, statuty mogą postanowić, że niektóre ważne decyzje są nadal podejmowane przez wszystkich członków. Nie ulega wątpliwości, że zebranie odpowiedniego kworum w spółdzielniach liczących wielu członków stanowi problem. Uwzględniając to zagadnienie, a także biorąc pod uwagę rozwój techniki, wiele państw wprowadziło regulacje pozwalające na głosowanie za pomocą poczty elektronicznej czy korespondencyjnie. W takim jednak wypadku zawiadomienie o zwołaniu walnego zgromadzenia musi zawierać pełną treść proponowanej uchwały. Takie rozwiązanie powinno zostać także wprowadzone do polskiego systemu prawnego, mianowicie albo do ogólnej ustawy – prawo spółdzielcze albo do ustawy o spółdzielniach rolników. Chodzi głównie o spółdzielnie mleczarskie, ponieważ jej członkami są często producenci rolni z różnych części kraju.

F. Wypowiedzenie członkostwa

Ze spółdzielczej zasady otwartych drzwi wynika nie tylko możliwość przystąpienia do spółdzielni po spełnieniu odpowiednich przesłanek ujętych w przepisach czy statucie, ale także rezygnacja z członkostwa. Jednocześnie należy wyjaśnić, że wystąpienie ze spółdzielni łączy się ze zwrotem wpłaconej na udziały kwoty. Rezygnacja z członkostwa dużej liczby osób w tym samym czasie czy też spółdzielców o dużej wartości udziałów może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie spółdzielni rolniczej.

W świetle projektów ustaw spółdzielczych z 2012 r. członek spółdzielni może z niej wystąpić za wypowiedzeniem dokonany na miesiąc przed końcem miesiąca kalendarzowego, chyba że statut przewiduje dłuższy termin. Wypowiedzenie powinno być dokonane w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Aby zachować ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie spółdzielni działających w rolnictwie (np. mleczarskich), istotna jest regulacja wprowadzająca dłuższy termin wypowiedzenia. Chodzi o zachowanie stabilnych dostaw (np. mleka) i zapewnienie czasu na znalezienie przez spółdzielnie potrzebnego surowca. Przykładowo w świetle prawa niemieckiego członkostwo w spółdzielni może być rozwiązane za wypowiedzeniem z zachowaniem odpowiedniego terminu. Zgodnie z § 65 GenG minimalny termin wynosi trzy miesiące

przed końcem roku budżetowego, a maksymalny – pięć lat. Jednakże okres wypowiedzenia może być przedłużony do maksymalnie 10 lat w spółdzielni, która składa się z przedsiębiorców spełniających przesłanki określone w niemieckim kodeksie cywilnym. Gdy okres wypowiedzenia wynosi dwa lata lub więcej, członek ma dodatkowe prawo do wypowiedzenia członkostwa z powodów osobistych lub ekonomicznych. Ponadto wygasa ono, jeśli ustawowe czy statutowe wymagania nie są spełnione przez członków spółdzielni (§ 67 GenG), w wypadku śmierci członka (§ 77 GenG) czy przez odmowę przyjęcia warunków kontynuacji członkostwa w wypadku połączenia⁴⁴.

Według niemieckiej ustawy udział byłego członka wypłaca się co do zasady w ciągu 6 miesięcy od ustania członkostwa w spółdzielni. Ze względu jednak na fakt, że np. statut może przewidywać zachowanie minimalnej wysokości funduszu udziałowego oraz że występują czasami członkowie tzw. inwestorzy, którzy z reguły nabyli większą ilość udziałów, możliwe jest określenie innego terminu zwrotu kwot z udziałów w statucie. Poza tym statut może także przewidywać stworzenie specjalnego funduszu na wypadek wystąpienia członków ze spółdzielni. Wtedy zwrot udziałów nie narusza płynności finansowej spółdzielni.

Dlatego zasadne wydaje się wprowadzenie do ustawy o spółdzielniach rolników regulacji określającej, że minimalny termin wypowiedzenia wynosi 4 miesiące, ale statut może przewidzieć dłuższy termin, który jednak nie powinien przekroczyć dwóch lat. Jednocześnie zasadne wydaje się wprowadzenie dodatkowej konstrukcji zakończenia członkostwa⁴⁵, mianowicie nie tylko na podstawie wypowiedzenia, ale także w niektórych sytuacjach na podstawie umowy (porozumienia stron) pomiędzy członkiem spółdzielni rolniczej a spółdzielnią. Natomiast wypłata udziału powinna nastąpić maksymalnie w ciągu 3 lat od zakończenia członkostwa. Rozważyć także należy możliwość stworzenia w większych spółdzielniach specjalnego funduszu na wypadek wystąpienia ze spółdzielni.

⁴⁴ A. Gätsch, *Verfassung der Genossenschaft*, w: M. Helios (red.), *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, Th. Strieder, München 2009, s. 211 i n.

⁴⁵ W wyroku z 6 marca 2009 r. Sąd Najwyższy (II CSK 513/08) orzekł, że: „w świetle art. 22 ustawy z 1982 r. – Prawo spółdzielcze niedopuszczalne jest rozwiązanie stosunku członkostwa za obopólnym porozumieniem stron bez zachowania terminu i okresu wypowiedzenia przewidzianego przez statut. Wypowiedzenie członkostwa powinno być dokonane pod rygorem nieważności na piśmie, co wynika *expressis verbis* z tego przepisu. Nie można zatem przyjmować wypowiedzenia czy rozwiązania członkostwa *per facta concludentia*, np. wskutek wycofania przez członka udziałów” (Lex/el).

G. Przekształcenia organizacyjne spółdzielni

Projekty ustaw z 2012 r. w rozdziale pod tytułem przekształcenia organizacyjne spółdzielni przewidują przepisy dotyczące połączenia i podziału spółdzielni. Natomiast nie ma regulacji dotyczących łączenia się spółdzielni z innymi podmiotami, np. spółkami. Zasadne wydaje się poszerzenie tej problematyki w ustawie o spółdzielniach rolników albo w ustawie – prawo spółdzielcze. W tym zakresie warto nawiązać do rozwiązań niemieckich. Z dniem 1 stycznia 1995 r. weszła w życie niemiecka ustawa z 1994 r. o przekształceniach (Umwandlungsgesetz)⁴⁶. Ten akt prawny ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do spółdzielni, ale także innych podmiotów, m.in. spółki z o.o., spółki akcyjnej, spółki komandytowej w wypadku połączenia, podziału, przekształcenia. Co istotne, również spółki kapitałowe mogą przekształcić się w spółdzielnię. Jak pokazuje praktyka, niektóre spółki decydują się w Niemczech właśnie na taką procedurę. Dotyczy to szczególnie podmiotów działających w zakresie energii odnawialnej, prowadzących biogazownie. Zasadny jest zatem postulat wprowadzenia do naszego systemu prawnego regulacji pozwalającej na łączenie spółek kapitałowych ze spółdzielniami i przekształcanie spółek kapitałowych w spółdzielnie.

5. Przepisy odnoszące się do poszczególnych rodzajów spółdzielni rolniczych

Przepisy szczególne w proponowanej ustawie o spółdzielniach rolników powinny w pierwszej kolejności odnosić się do rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Powinny one zawierać obecnie obowiązujące regulacje poświęcone temu rodzajowi producenta rolnego ze zmianami wynikającymi z konieczności dostosowania ich działalności do aktualnych wymogów społeczno-gospodarczych. Przepisy te powinny określać, kto może być członkiem spółdzielni. Mianowicie rolnicy będący: 1) właścicielami lub posiadaczami samoistnymi gruntów rolnych; 2) dzierżawcami, użytkownikami lub innymi posiadaczami zależnymi gruntów rolnych. Członkami spółdzielni mogą być również inne osoby mające kwalifikacje przy-

⁴⁶ Gesetz zur Bereinigung des Umwandlungsrechts z 28 października 1994 r. (BGBl. I, s. 3210; 1995 I, s. 428), zmienione ustawą z 22 grudnia 2011 r. (Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I, s. 3044; dalej jako: UmwG).

datne do pracy w spółdzielni. Nie ulega wątpliwości, że istotnymi zagadnieniami w tego typu spółdzielniach są wkłady gruntowe, w tym szczególnie zasady ich wnoszenia, wycofywania oraz rozporządzania nimi. Poza tym, biorąc pod uwagę, że zarówno członkowie, jak i niektórzy domownicy są pracownikami RSP, muszą istnieć przepisy poświęcone tym problemom. Poza tym przyjęcie w poczet członków może być uzależnione od odbycia okresu kandydackiego. W takim wypadku statut powinien wskazywać organ właściwy do przyjmowania kandydatów, określać czas trwania okresu kandydackiego oraz prawa i obowiązki kandydatów. Takie rozwiązanie zostało zaproponowane w projekcie PSL-u i zasługuje na aprobatę.

Proponowana ustawa powinna także zawierać szczególne przepisy dotyczące spółdzielni rolników. Jej członkami mogą być producenci rolni wytwarzający w swoich gospodarstwach produkt lub grupę produktów rolnych, ze względu na które spółdzielnia jest założona, czyli osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej⁴⁷.

Niemniej jednak zasadne wydaje się postanowienie, że członkami mogą być także inne osoby mające kwalifikacje przydatne do pracy w spółdzielni.

Spółdzielnie rolników to z reguły spółdzielnie branżowe mające działać na zasadach podobnych do obecnie funkcjonujących grup producentów rolnych. Nowa ustawa powinna określać, że przychody ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków powinny stanowić co najmniej połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona. Jednym z głównych założeń zakładania takich spółdzielni branżowych byłaby możliwość uzyskania wyższej ceny sprzedaży produktów rolnych albo ich dalsze przetwórstwo. Dlatego statut oraz umowy członkowskie powinny określać obowiązujące członków grupy zasady produkcji, w tym dotyczące jakości i ilości produktów lub grup produktów oraz sposoby przygotowania ich do sprzedaży. Gdyby spółdzielnie takie chciały uzyskać status grupy producentów rolnych, musiałyby dodatkowo spełnić wymagania określone w ustawie z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych.

⁴⁷ Zob. np. projekt PSL-u o spółdzielniach rolników z 2004 r. oraz projekt PIS-u z 2012 r. (www.sejm.gov.pl).

W związku z tym, że przedmiotem działalności spółdzielni rolniczych jest także przetwórstwo, do tego rodzaju podmiotów można zaliczyć spółdzielnie mleczarskie. Jednocześnie należy pamiętać, że są one przedsiębiorcami skupującymi mleko, ich członkami w znakomitej większości są producenci rolni posiadający kwoty mleczne. Poza tym na ich funkcjonowanie wpływa szereg innych przepisów, zwłaszcza odnoszących się do rynku mleka oraz zachowania bezpieczeństwa żywności w czasie przetwarzania mleka. Zasadny zatem wydaje się postulat zawarcia w ustawie o spółdzielniach rolników przepisów dotyczących np. podstawowych elementów wieloletniej umowy kontraktacji mleka przez spółdzielcę.

6. Podsumowanie

Podsumowując rozważania poświęcone nowemu modelowi spółdzielczości rolniczej, podkreślić jeszcze raz należy, że zasadne jest uchwalenie nowego prawa spółdzielczego oraz odrębnej ustawy o spółdzielniach rolniczych. Nie ulega jednak wątpliwości, że doprowadzenie do zakończenia procedury legislacyjnej będzie procesem trudnym i raczej długotrwałym. Świadczy o tym fakt, że mimo wielokrotnego podejmowania prób uchwalenia nowych regulacji, żadna z ustaw nie weszła w życie. Być może problem polegał na tym, że propozycje zmian przygotowywane były przez różne ugrupowania polityczne, a prezentowane rozwiązania czasami znacznie się różniły. Obecnie wszystkie ugrupowania polityczne deklarują pomoc dla ruchu spółdzielczego. Poza tym powołana została Komisja Nadzwyczajna w Sejmie do rozpatrzenia złożonych projektów prawa spółdzielczego. Zasadne wydaje się twierdzenie, że zespół powinien skorzystać z doświadczeń polskich spółdzielców praktyków oraz naukowców zajmujących się problematyką spółdzielczą. Ustawa powinna uwzględniać potrzeby obywateli, w tym producentów rolnych, wynikające ze zmieniających się stosunków społeczno-gospodarczych. Rolniczy ruch spółdzielczy tworzą zróżnicowane podmioty. Z jednej strony działają one po to, aby jego członkowie byli bardziej konkurencyjni na rynku europejskim, jak ma to miejsce w wypadku spółdzielczych grup producentów rolnych, z drugiej strony zaś – aby spełnić cele socjalne. Mogą one rozwiązać problemy wielu mieszkańców wsi związanych z bezrobociem czy niepełnosprawnością (spółdzielnie socjalne).

Dla rozwoju spółdzielczości rolniczej oprócz nowych przepisów prawnych niezbędne jest także stworzenie silnej struktury, takiej, jaka występuje w państwach starej Unii Europejskiej, łącznie z jej organizacjami. Wspomnieć chociażby można o Deutscher Raiffeisenverband e.V. w Niemczech, Coop de France we Francji oraz Federation of Danish Cooperatives w Danii. Podejmują one działania mające chronić interesy spółdzielni rolników na szczeblu krajowym, unijnym oraz światowym. Poza tym nie ulega wątpliwości, że procesy globalizacji i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej spowodują, że następować będzie dalszy proces konsolidacji spółdzielni, np. mleczarskich. Nieuniknione jest także zmniejszanie się liczby producentów rolnych, co oznacza niższą liczbę członków. Dlatego, aby zwiększyć konkurencyjność polskich producentów rolnych, niezbędne są przepisy prawne, które będą ułatwiały wspólne działanie i do niego zachęcały, a nie stawiały bariery w tym zakresie.

ON THE NEW AGRICULTURAL CO-OPERATIVE MODEL

Summary

The aim of this paper is an attempt to formulate some proposals regarding the new model of an agricultural cooperative. The general assumptions to the draft law on agricultural cooperatives and the definition of agricultural cooperatives is examined, and the new proposals of legal solutions pertaining to creating cooperatives and their organisational matters are analysed in detail. In the conclusion it is stated that the process of adoption of the new cooperative law and the law on cooperatives will be lengthy and difficult. However, a new law and new regulations are necessary in order to increase the competitiveness of Polish agricultural producers who should be encouraged to joint actions rather than discouraged by impeding barriers being erected.

SULLA QUESTIONE DEL NUOVO MODELLO DI COOPERATIVITÀ AGRICOLA

Riassunto

Lo scopo dell'articolo è un tentativo di formulare proposte riguardanti il nuovo modello di cooperatività agricola. L'oggetto delle considerazioni sono i presupposti generali del progetto di legge sulle cooperative agricole e la definizione delle cooperative agricole. L'analisi dettagliata abbraccia nuove proposte di soluzioni giuridiche nell'ambito dell'istituzione e delle questioni organizzative di questo genere di cooperative. Conclu-

dendo, l'autrice ha affermato che il processo di arrivare all'approvazione della nuova legge del Diritto delle cooperative nonché della legge sulle cooperative agricole sarà difficile e piuttosto di lunga durata. Tuttavia, non vi è dubbio che al fine di aumentare la competitività dei produttori agricoli polacchi sono indispensabili le norme che faciliteranno e incentiveranno l'azione di agire insieme, invece di essere un ostacolo in questo ambito.

KAMILA BŁĄŻEJSKA

Status prawny wybranych rodzajów biomasy rolniczej – kilka uwag w świetle nowego prawodawstwa

1. Uwagi wstępne

W wyniku normalnej działalności w ramach gospodarstw rolnych i zakładów przetwórstwa spożywczego oprócz podstawowych owoców działalności wytwórczej powstają także substancje i przedmioty, które nie są zamierzonym efektem działalności, a które mogą znaleźć ponowne zastosowanie. Często substancje i przedmioty, o których mowa, pochodzące z rolnictwa i związanych z nim działów przemysłu stanowią biomasę rolniczą. W celu odpowiedniego wykorzystania tego rodzaju biomasy na cele energetyczne ważne jest określenie, czy substancje te stanowią produkty uboczne, czy odpady. Problematyka ustalenia statusu prawnego biomasy rolniczej jest tym bardziej doniosła, że w najbliższych latach w Polsce, zgodnie z danymi przedstawionymi przez resort gospodarki w uzasadnieniu projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE)¹, do 2020 r. najwięcej energii z biomasy będzie pochodzić z produktów ubocznych i przetworzonych pozostałości rolnictwa oraz z bezpośrednich dostaw biomasy drzewnej z lasów i innych zalesionych gruntów. Warto zatem przyjrzeć się bliżej statusowi prawnemu wybranych rodzajów biomasy rolniczej w świetle krajowych i unijnych przepisów prawnych.

Niniejszy artykuł ma na celu próbę wyjaśnienia wybranych kwestii spornych związanych z przypisaniem biomasie rolniczej określonego

¹ Zob. *Ocena skutków regulacji projektu ustawy o OZE z 26 lipca 2012 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, s. 38.

statusu prawnego. Kwestie te nie doczekały się jak dotąd szerszego opracowania, choć częściowo już były poruszane przez badaczy nauk przyrodniczych i ekonomicznych w odniesieniu do stanu prawnego sprzed stycznia 2013 r.²

2. Status prawny biomasy rolniczej jako źródła energii

Dalsze rozważania należałoby poprzedzić spostrzeżeniem, że od prawnej kwalifikacji biomasy rolniczej może zależeć charakter zobowiązań i uprawnień podmiotów gospodarujących odpadami czy produktami ubocznymi. Chodzi tu o hierarchię gospodarowania odpadami oraz o odpowiedzialność wytwórców odpadów za przeprowadzenie ostatecznego procesu odzysku lub unieszkodliwienia. W tym kontekście problematyka przypisania określonego statusu prawnego biomase rolniczej była szczególnie odczuwalna przed wejściem w życie ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach³. Nowe przepisy doprowadziły do wyjęcia z zakresu stosowania ustawy „biomasy wykorzystywanej w rolnictwie, leśnictwie lub do produkcji energii z takiej biomasy za pomocą procesów lub metod, które nie są szkodliwe dla środowiska ani nie stanowią zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi” (art. 2 pkt 6). Ustawodawca dodał, że wyłączeniem objęta jest biomasa w postaci: odchodów stanowiących produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, słomy oraz innych, niebędących niebezpiecznymi, naturalnych substancji pochodzących z produkcji rolniczej lub leśnej, a także produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w tym produktów przetworzonych, objętych rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009⁴, z wyjątkiem tych, które są odpadami przewidzianymi do składowania na składowisku odpadów albo do przekształcania termicznego, albo do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz lub w kompostowni.

² Zob. np. W. Czekala et al., *Analiza możliwości zagospodarowania pofermentu z biogazowni*, „Technika Rolnicza, Ogrodnicza, Leśna” 2012, nr 4, s. 1-4.

³ Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 21. (dalej jako: u.o.). Zob. np. wyrok NSA z 9 marca 2010 r. w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za wykonywanie przewozu drogowego odpadów innych niż niebezpieczne bez zezwolenia, II GSK 464/09.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002, Dz. Urz. WE L 300 z 14 listopada 2009 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1069/2009).

Wspomniane powyżej substancje i przedmioty zostały już wcześniej wyłączone *ex lege* z obszaru normatywnego dyrektywy nr 2008/98/WE⁵. Niestosowanie omawianych tu przepisów do niektórych zasobów biomasy bynajmniej nie świadczy o woli prawodawcy nadania im statusu innego niż odpady. Chodzi przede wszystkim o uwolnienie podmiotów wykorzystujących tego typu materię od obowiązków nałożonych na podmioty gospodarujące odpadami.

Nie do końca wydaje się jednak jasne, jak należy rozumieć ograniczenie wprowadzone przez ustawodawcę, zgodnie z którym chodzi jedynie o biomasę do produkcji energii „za pomocą procesów lub metod, które nie są szkodliwe dla środowiska ani nie stanowią zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi”.

Ani w unijnym, ani w polskim prawie nie ma listy metod i procesów wytwarzania energii niestanowiących zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi. Aktem prawnym, na który można byłoby się ewentualnie w tym względzie powołać, jest rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶. W świetle tego aktu piece i kotły, w których spalana jest biomasa, nie stanowią instalacji mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli ich moc cieplna nie przekracza 10 MW⁷. Natomiast instalacje do wytwarzania biogazu rolniczego nie są uznawane za mogące znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli ich zainstalowana moc elektryczna nie przekracza 0,5 MW (lub wytwarzają one mniej niż ekwiwalentna do 0,5 MW ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej). Prawodawca w u.o. nie odsyła jednak wcale do powyższego rozporządzenia ani raczej nie należy przesądzać, że powinno ono znajdować zastosowanie przy określaniu rodzajów biomasy wyjętej spod reżimu regulacji „odpadowej”.

Ponadto warto zauważyć, że ustawodawca wyłączył z zakresu stosowania u.o. biomasę „do produkcji energii”, ale nie sprecyzował, o jaki rodzaj energii chodzi. Wobec braku precyzji cechującej zarówno przepisy dyrektywy nr 2008/98/WE, jak i u.o., stosując ich wykładnię celowościową, można przyjąć, że wyłączeniem objęto także produkcję biogazu rolniczego.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. WE L 312 z 22 listopada 2008 r. (dalej jako: dyrektywa 2008/98/WE).

⁶ Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1397.

⁷ Moc cieplną ustala się, mierząc ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy jej nominalnym obciążeniu.

W świetle powyższych uwag należy uznać, że złagodzenie reżimu prawnego dotyczy przede wszystkim biomasy rolniczej pochodzenia roślinnego. Biomasa pochodzenia zwierzęcego jest bowiem poddana rygorystycznym regulacjom w ramach rozporządzenia nr 1069/2009, a w zakresie (o czym dalej), w jakim ona ma zostać przeznaczona do wykorzystania w biogazowni – także przepisom u.o. Odpady niebezpieczne w pełni podlegają krajowej regulacji prawnej w dziedzinie odpadów.

Powyższe uwagi dotyczyły zwolnienia z niektórych wymogów biomasy „odpadowej”. Warto w tym miejscu przyrzeć się tym regulacjom prawnym, które wpływają na obowiązki i prawa podmiotów funkcjonujących w łańcuchu wykorzystania biomasy rolniczej na cele energetyczne w zależności od właściwego statusu jej zasobów.

W art. 17 u.o. prawodawca określił hierarchię postępowania z odpadami, zgodnie z którą odzysk energii z odpadów może nastąpić dopiero wtedy, gdy nie istnieje możliwość uniknięcia powstania odpadów lub ponownego ich użycia czy recyklingu. „Ponowne użycie” rozumiane jest jako „proces, w wyniku którego produkty lub składniki niebędące odpadami są wykorzystywane ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone”, recykling zaś oznacza „proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach” (z wyłączeniem produkcji paliw lub energii, art. 3 ust. 1 pkt 23 u.o.). Zarówno ponowne użycie, jak i recykling stanowią w świetle obowiązującego prawa korzystniejsze sposoby zagospodarowania odpadów niż wytwarzanie z nich energii czy paliw⁸. W tym kontekście zauważyć można, że produkty uboczne, w przeciwieństwie do odpadów, mogą być wykorzystywane do produkcji energii z pominięciem wspomnianej hierarchii.

Poza tym klasyfikacja prawna substancji i produktów ma niebagatelne znaczenie dla dalszego rozwoju produkcji i wykorzystania biogazu rolniczego w Polsce. W biogazowniach rolniczych, szczególnie tych opartych na nowoczesnych technologiach, przeważnie procesowi współfermentacji poddawana jest mieszanka substratów, takich jak odchody zwierzęce i odpady przemysłu rolno-spożywczego.

Problematyka zakwalifikowania danej materii jako odpadu lub jako produktu ubocznego nie jest nowa i była już wielokrotnie poruszana przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (ETS), m.in. w sprawach

⁸ Zob. D. Welke, *Pojęcia prawne „odpady” oraz „produkty uboczne” w świetle przepisów prawa WE oraz orzecznictwa ETS*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 2 (58), s. 47-65.

C-195/05⁹, C-416/02¹⁰ oraz C-121/03¹¹. Jej częściowe wyjaśnienie można znaleźć w komunikacie Komisji Europejskiej z 2007 r.¹²

W świetle u.o. kwalifikacja danego przedmiotu lub substancji jako odpadu oparta jest na kryterium formalnym, zgodnie z którym odpad stanowi tylko to, czego posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub jest do tego pozbycia zobowiązany (art. 3 pkt 6). Powyższa definicja została sformułowana w celu wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2008/98/WE.

Produkt uboczny, niedefiniowany w polskiej regulacji ustawowej stanowi – zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie 2008/98/WE – substancja lub przedmiot powstający w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie. W u.o. znalazły się natomiast przepisy wdrażające postanowienia dyrektywy w zakresie możliwości uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Aby przedmiot lub substancja powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogły zostać uznane za produkt uboczny, muszą zostać spełnione następujące warunki. Po pierwsze, musi być zapewnione dalsze wykorzystywanie danej substancji lub przedmiotu. Po drugie, wykorzystywanie substancji lub przedmiotu powinno być możliwe bezpośrednio, tzn. bez dalszego przetwarzania, w ramach normalnej praktyki przemysłowej. Trzeci i czwarty warunek dotyczy tego, że dana substancja lub przedmiot muszą być produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego a dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem, zwłaszcza w odniesieniu do wymogów ochrony środowiska (art. 10 u.o.).

W świetle powyższych przepisów status odpadu może zostać odebrany wielu surowcom powstającym w ramach np. zwierzęcej produkcji rolnej. Dzięki stale rosnącemu popytowi na substraty do biogazowni rolniczych dalsze wykorzystanie takich surowców należy uznać za pewne, mogą być one wykorzystane bezpośrednio, powstają w ramach procesu

⁹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 18 grudnia 2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, C-195/05, Zbiór Orzeczeń 2007, I-11699.

¹⁰ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 8 września 2005 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, C-416/02, Zbiór Orzeczeń 2005, I-07487.

¹¹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 8 września 2005 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, C-121/03, Zbiór Orzeczeń 2005, I-07569.

¹² Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 21 lutego 2007 r. w sprawie Komunikatu wyjaśniającego dotyczącego odpadów i produktów ubocznych, KOM (2007) 59 wersja ostateczna.

produkcyjnego i mogą być wykorzystane zgodnie z rozporządzeniem nr 1069/2009.

W ramach dalszego rozstrzygania problemu kwalifikacji prawnej materii jako odpadu lub produktu ubocznego należałoby odnieść się do wybranych też wspomnianego orzecznictwa ETS. W wyroku z 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-195/05 ETS stwierdził, że „sposób wykorzystania substancji nie determinuje jej kwalifikacji lub nie jako odpad”¹³. Fakt, że dana substancja lub przedmiot zostaną ponownie wykorzystane, nie przesądza jeszcze, że materiały te nie stanowią „odpadów” w rozumieniu dyrektywy Rady z 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów¹⁴. Niemniej jednak z orzecznictwa wynika również, że czasami produktami ubocznymi (a nie jedynie pozostałościami poprodukcyjnymi) są substancje lub przedmioty powstałe w procesach produkcji lub uzyskiwania, których właściciel nie zamierza się pozbyć, lecz które będzie chciał wykorzystać w dalszej produkcji lub wprowadzić do obrotu na zasadach dla siebie korzystnych.

Ponowne wykorzystanie musi w takich okolicznościach, w świetle art. 5 dyrektywy nr 2008/98/WE, wiązać się ze spełnieniem łącznie trzech przesłanek. Po pierwsze, ponowne wykorzystanie materiałów powinno być pewne. Prawdopodobieństwo ponownego wykorzystania można zwiększyć np. dzięki perspektywie odniesienia korzyści finansowych, wykazanej za pomocą kontraktów długoterminowych na odbiór spornej materii. Po drugie, nie może ono wymagać żadnego wstępnego przetwarzania. Oznacza to, że zasadnicze parametry fizyczne i chemiczne spornej materii nie mogą być celowo zmieniane, zanim dojdzie do ponownego jej wykorzystania. Po trzecie, ponowne wykorzystanie musi być integralną częścią procesu produkcyjnego lub użytkowania. Oczywiście ocenę trzech wymienionych warunków poprzedza określenie, czy dana substancja lub przedmiot mają w ogóle charakter pozostałości poprodukcyjnej.

Z omawianego orzeczenia ETS wynika, że definicję odpadu należy rozumieć szeroko, a możliwość ponownego wykorzystania danej materii nie przesądza jeszcze o zmianie jej statusu z odpadu na produkt uboczny. Niemniej odpadom biodegradowalnym pochodzenia rolniczego (np. gnojowicy) można przypisać potencjał ponownego wykorzystania, jeśli jed-

¹³ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 18 grudnia 2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zbiór Orzeczeń 2007, I-11699.

¹⁴ Dyrektywa Rady z 18 marca 1991 r. zmieniająca dyrektywę nr 75/442/EWG w sprawie odpadów, Dz. Urz. WE L 78 z 26 marca 1991 r.

nocześnie spełnienia trzy omówione powyżej warunki. Mowa tu przede wszystkim o wykorzystaniu na cele energetyczne w biogazowniach rolniczych będących integralną częścią gospodarstwa rolnego, w którym odpady te powstają. Na tym tle rodzi się pytanie, czy przewóz substratów z gospodarstwa do pobliskiej biogazowni rolniczej niebędącej jego częścią to transport odpadów, czy też transport produktów ubocznych. Skoro jednak warunek trzeci, konieczny do utraty statusu odpadu na rzecz statusu produktu ubocznego, nie został spełniony, to nie może być mowy o uznaniu tych substancji za produkty uboczne.

Ponieważ nie wszystkie substancje i przedmioty, które mogą znaleźć zastosowanie w bioenergetyce, kwalifikują się do kategorii produktów ubocznych, należałoby przewidzieć dla nich odpowiedni sposób odzysku¹⁵. W załączniku nr 1 u.o. wymieniono trzynaście kategorii odzysku odpadów. Wśród nich znajduje się „wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii” (kategoria R1). Do kategorii tej należy termiczne przekształcanie odpadów w celu odzysku energii (art. 158 ust. 2 u.o.).

Większość odpadów nadających się w praktyce do wykorzystania przy produkcji biogazu rolniczego należy do kategorii R10, obejmującej obróbkę na powierzchni ziemi przynoszącą korzyści rolnictwu lub poprawę stanu środowiska¹⁶. Chodzi tu o takie substancje, jak: odpadowa masa roślinna, osady z oczyszczania stawów służących do hodowli i chowu ryb, odchody zwierząt gospodarskich, przefermentowane odpady z beztlenowego rozkładu gnojowicy, odpady roślinne i zwierzęce oraz biodegradowalne odpady z pielęgnacji terenów zielonych¹⁷.

Niemal wszystkie wymienione powyżej surowce biodegradowalne, oprócz zagospodarowania jako nawóz dla gleby, mogą być z powodzeniem wykorzystywane do produkcji biogazu rolniczego. Beztlenowa fermentacja biodegradowalnego wsadu objętego kategorią odzysku R10 pozwala na produkcję biogazu oraz pozyskanie tzw. pulpy pofermentacyjnej, będącej środkiem polepszającym jakość gleby.

¹⁵ Zgodnie z definicją zawartą w u.o. odzyskiem jest jakikolwiek proces, który prowadzi do użytecznego zastosowania odpadów przez zastąpienie nimi innych materiałów (te w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji) lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie procesu odzysku R10, Dz. U. 2011, Nr 86, poz. 476 ze zm.

Warto zauważyć, że dla operatorów biogazowni rolniczych znacznie korzystniejsze byłoby zaliczenie używanych odpadów do kategorii R1, skupiającej odpady odzyskiwane jako paliwa lub inny środek wytwarzania energii. Jak zauważa A. Charązka, w katalogu odpadów ustawodawca nie uwzględnił niektórych ważnych substancji mogących znaleźć zastosowanie jako substrat do produkcji biogazu. Chodzi przede wszystkim o glicerynę – odpad powstający przy produkcji biodiesla, odpady tłuszczowe rzeźni oraz pozostałości przy produkcji karmy dla zwierząt¹⁸. Tym samym niezbędną poprawką w ustawie o odpadach byłoby zakwalifikowanie odpadów służących jako substrat w biogazowniach rolniczych do kategorii R1.

Niektóre substraty wykorzystywane w biogazowniach rolniczych należą także do kategorii odzysku R3, obejmującej odpady odzyskiwane w formie recyklingu lub odzysku substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki. Takie zakwalifikowanie organicznych odpadów pochodzenia rolniczego zostało oparte na ustawowej definicji recyklingu organicznego. Pierwszą część definicji z u.o. znaleźć można w art. 3 ust. 1 pkt 23 tego aktu – recyklingiem organicznym jest odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje organiczne są ponownie przetwarzane w celu wykorzystywania ich w pierwotnym celu lub innych celach. Ustawodawca podkreśla przy tym, że recykling, w tym recykling organiczny, nie obejmuje odzysku energii i ponownego wykorzystania jako paliwa.

Dalej ustawodawca ponownie definiuje recykling organiczny jako proces polegający na obróbce tlenowej, w tym kompostowaniu lub obróbce beztlenowej odpadów ulegających rozkładowi biologicznemu w kontrolowanych warunkach przy wykorzystaniu mikroorganizmów, w wyniku której powstaje materia organiczna lub metan (art. 18 ust. 4 u.o.).

Gaz powstający w biogazowniach rolniczych jest mieszaniną związków metanu (CH_4), dwutlenku węgla i śladowych ilości siarkowodorów i azotu¹⁹. Mimo że biogaz nie jest zatem *sensu stricto* metanem (CH_4), w ustawie nie ma ograniczenia, które eliminowałoby powstawanie w fermentacji innych związków chemicznych. Wykładnia literalna wskazuje,

¹⁸ Zob. A. J. Charązka, *Bariery prawne wpływające na budowę i funkcjonowanie biogazowni rolniczej*, „Klaster 3x20”, wyd. internetowe, Warszawa 2008.

¹⁹ Dopiero oczyszczony biogaz przyjmuje formę metanu. Oczyszczanie biogazu wymaga zastosowania odpowiednich technologii oraz kosztownych instalacji i poprzedza jego wprowadzenie do sieci gazowej i sprzedaż jako paliwa. Ten rodzaj wykorzystania biogazu jest wciąż stosunkowo rzadko stosowany w Polsce, gdzie przeważa przetwarzanie biogazu do postaci energii elektrycznej i ciepła w układach kogeneracyjnych.

że w świetle art. 18 u.o. wykorzystanie odpadów w produkcji biogazu rolniczego jest formą recyklingu organicznego. Jednak w rozumieniu art. 3 ust. 4 tego samego aktu prawnego w ramach recyklingu organicznego nie można wykorzystać biogazu rolniczego do produkcji energii, gdyż energetyczne wykorzystanie biogazu jest formą odzysku energii lub ponownego wykorzystania jako paliwa.

W kontekście przytoczonych tu rozważań nie powinno dziwić, że odpady, nawet gdy nie posiadają samoistnej wartości komercyjnej, mogą stanowić podstawę transakcji handlowych związanych z ich usuwaniem lub złożeniem na składowisku²⁰. Niektórym odpadom przypisywana jest co prawda „negatywna wartość handlowa”, wynikająca z „gotowości właściciela do zapłaty za pozbycie się odpadów, których odbiorca ani nikt inny nie zostanie przysporzony ich uzyskaniem, gdyż nie nadają się one do przetworzenia”²¹. Twierdzenie to nie znajduje jednak potwierdzenia w wypadku rolniczych odpadów biodegradowalnych wykorzystywanych do produkcji paliw i energii. Odpady te należy bowiem uznać za odnawialne źródła energii i z reguły można im przypisać „pozytywną wartość handlową”²². Czy zatem „pozytywna wartość handlowa” odpadów może stanowić przesłankę utraty ich statusu i zaliczenia ich do kategorii produktów ubocznych?

3. Status prawny pulpy pofermentacyjnej

Innym aspektem poruszanej problematyki jest wykorzystanie pulpy pofermentacyjnej z biogazowni rolniczej. Pulpa pofermentacyjna, nazywana także pofermentem, powstaje w procesach fermentacji beztlenowej biomasy w biogazowniach i sama także – w świetle wskazanych wcześniej definicji – stanowi biomasę.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów²³, pulpa pofermentacyjna należy do

²⁰ Tak P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

²¹ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1, Warszawa 2008, s. 679. Zob. również W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne...*, s. II-46.

²² Często też wartość handlowa odpadów biodegradowalnych na cele energetyczne może być „neutralna”, producentowi odpadów zależy bowiem na ich pozbyciu, a producentowi bioenergii – na uzyskaniu substratów do jej wytwarzania.

²³ Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1206 ze zm.

grupy odpadów o kodzie 19, obejmującej „odpady z beztlenowego rozkładu odpadów”. Chodzi tu zwłaszcza o kod 19 06 06 – „przefermentowane odpady z beztlenowego rozkładu odpadów zwierzęcych i roślinnych”. W sytuacji gdy oprócz fermentacji metanowej wystąpią i inne procesy rozkładu, pulpa zaliczana jest także do odpadów o kodzie 19 06 05 – „cieczce z beztlenowego rozkładu odpadów zwierzęcych i roślinnych”.

Status odpadu przypisywany pulpie może budzić wątpliwości. Ze względu na właściwości fizyczne i chemiczne pulpa, o której mowa, może być stosowana jako nawóz²⁴. W porównaniu z innymi pozostałościami i odpadami rolniczymi poferment nie stanowi znacznego źródła emisji metanu – jednego z podstawowych gazów cieplarnianych²⁵. Pulpa pofermentacyjna może być kompostowana i jest zaliczana do „wysokiej jakości przyjaznych dla środowiska nawozów organicznych możliwych do zastosowania lokalnie w formie pozostałości pofermentacyjnych substratu pochodzenia rolniczego [...]”²⁶. Biorąc pod uwagę tę użyteczność, kwalifikacja pulpy pofermentacyjnej jako odpadu może dziwić. Obecny status prawny pofermentu w świetle przepisów polskiego prawa skłania do podjęcia refleksji nad metodami jego dalszego zagospodarowania.

Pulpa pofermentacyjna znajduje zastosowanie w nawożeniu i ulepszeniu gleby w ramach procesu odzysku odpadów R10 zgodnie z ustawą z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu²⁷ oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie procesu odzysku R10²⁸. W obu aktach prawnych można znaleźć liczne restrykcje związane ze stosowaniem pulpy pofermentacyjnej do nawożenia gleby (np. dotyczące rozdrabniania odpadów czy stosowania wymagań określonych dla komunalnych osadów ściekowych).

Pulpa pofermentacyjna może być magazynowana i wykorzystywana jako nawóz odpowiednio do wymogów wynikających z planów nawożenia, opracowanych zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolniczej, o których mowa w art. 18 ustawy o nawozach i nawożeniu. Na przykład obowiązek sporządzenia i stosowania planów nawożenia spoczywa na podmiotach, które prowadzą

²⁴ W. Czekala et al., *Analiza możliwości zagospodarowania pofermentu z biogazowni*, „Technika Rolnicza, Ogrodnicza, Leśna” 2012, nr 4, s. 1-4.

²⁵ Por. I. A. Łucka, A. U. Kołodziej, *Rolnicze wykorzystanie masy pofermentacyjnej z biogazowni rolniczej*, w: M. Jasiulewicz (red.), *Wykorzystanie biomasy w energetyce, aspekty ekonomiczne i ekologiczne*, Koszalin 2011, s. 278 i n.

²⁶ Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Innowacyjna energetyka – rolnictwo energetyczne*, Warszawa 2009, s. 5.

²⁷ Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033 ze zm. (dalej jako: ustawa o nawozach i nawożeniu).

²⁸ Dz. U. 2007, Nr 228, poz. 1685 ze zm.

intensywny chów lub hodowlę drobiu lub świń. Podmioty te muszą zagospodarować co najmniej 70% gnojówki i gnojowicy na użytkach rolnych, które znajdują się w ich posiadaniu (art. 18 ust. 1 pkt 2).

Właściwości pulpy pofementacyjnej zależą od rodzaju biomasy zastosowanej jako wsad do biogazowni rolniczej. Warto zatem zwrócić uwagę na kwestię wykorzystania pulpy pochodzącej z procesu fermentacji materii pochodzenia zwierzęcego. Należy bowiem zaznaczyć, że oprócz odpadów pochodzenia roślinnego *gros* materii wykorzystywanej w nawożeniu oraz do produkcji energii lub paliw stanowią odpady i produkty uboczne z rolnej produkcji zwierzęcej.

W rozporządzeniu w sprawie procesu odzysku R10 zaznaczono, że materiał pochodzenia zwierzęcego po procesie fermentacji powinien spełniać wymagania zawarte w przepisach rozporządzenia nr 1069/2009. Akt ten dotyczy produktów ubocznych i substancji pochodzenia zwierzęcego, w tym odpadów. Warto dodać, że ze względu na szczególne ryzyko sanitarne związane z wykorzystaniem tego typu materii uregulowanie powyższych kwestii związane jest z potrzebą ujednolicenia reżimów prawnych, czemu służy wybrana przez unijnego prawodawcę forma aktu legislacyjnego²⁹.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1069/2009 jedynie materiały określonych kategorii stosuje się i usuwa przez kompostowanie lub przekształcanie w biogaz. Do materiałów kategorii, o których mowa (tj. kategorii 2 i 3), zaliczane są niemal wszystkie substancje odzwierzęce znajdujące w praktyce zastosowanie przy produkcji biogazu rolniczego (np. obornik, produkty pochodzenia zwierzęcego, odpady poubojowe). Unijny prawodawca określił też pewne wymagania, które muszą być spełnione przy ich wykorzystaniu do produkcji biogazu.

Po pierwsze, zastosowanie do produkcji biogazu substratów należących do kategorii 2 musi zostać poprzedzone sterylizacją ciśnieniową wsadu i trwałym oznaczeniem materiału wynikowego. Prawodawca unijny zwolnił niektóre rodzaje materiałów z tego obowiązku (np. obornik) pod warunkiem, że właściwy organ uzna, że „nie stwarzają one ryzyka dla rozprzestrzeniania poważnej choroby zakaźnej” (art. 13 lit. e).

Po drugie, w art. 24 rozporządzenia nr 1069/2009 unijny prawodawca zobowiązał wprost osoby fizyczne i prawne, pod których fizyczną kontrolą pozostają produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, aby zapewniły,

²⁹ O zagrożeniach związanych ze stosowaniem produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych świadczy też wprowadzenie zakazu ich wywozu w celu wykorzystania do produkcji biogazu lub w kompostowni do krajów trzecich, które nie są członkami OECD (art. 41 pkt 2).

że kontrolowane przez nie przedsiębiorstwa lub zakłady przetwarzające te produkty uboczne w biogaz były zatwierdzane przez właściwy organ. Trzeci wymóg dotyczy przestrzegania stałej pisemnej procedury opartej na systemie analizy zagrożeń i systemie krytycznych punktów kontroli (ang. *Hazard Analysis Critical Control Point* – HACCP). Obowiązek ten spoczywa na podmiotach zajmujących się przekształcaniem produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w biogaz i kompost (art. 29).

Ze względu na te rygorystyczne wymogi w odniesieniu do biomasy pochodzenia zwierzęcego oraz znikome zagrożenie negatywnego wpływu na środowisko związane z zastosowaniem biomasy roślinnej, zgodnie z art. 31 rozporządzeniem nr 1069/2009, pozostałości fermentacyjne mogą być wprowadzane do obrotu i używane jako nawozy organiczne lub polepszacze. Prawodawca nie wspomina przy tym o konieczności przeprowadzenia kontroli sanitarnej takich pozostałości.

Z jednej strony podejście to wydaje się racjonalne, biorąc pod uwagę wspomniane procedury poprzedzające umieszczenie materii odzwierzęcej w komorze biogazowni. Z drugiej – jej właściwości zależą od wsadu do biogazowni rolniczych i różnią się ze względu np. na zawartość metali ciężkich czy amoniaku³⁰. W pulpie pofermentacyjnej mogą znaleźć się np. jaja pasożytów, bakterie i inne patogeny. Nieodpowiednie zastosowanie pofermentu prowadzi do przedostawania się znacznej części związków biogennych w nim zawartych do profilu glebowego i w następstwie – do wód gruntowych³¹. Ważne jest zatem, by np. rolnik zamierzający nawozić pofermentem pola z własnej biogazowni rolniczej miał możliwość jej magazynowania przez wystarczająco długi okres.

Warto zwrócić uwagę na możliwość utraty statusu odpadów, która zgodnie z art. 14 u.o. występuje wtedy, gdy dana substancja czy przedmiot zostały poddane procesowi odzysku, znajdują powszechne zastosowanie do konkretnych celów, istnieje rynek bądź popyt na takie substancje czy przedmioty oraz spełniają one wymagania techniczne i normy prawne. Polski prawodawca dodał przy tym warunek – zastosowanie przedmiotu lub substancji nie może prowadzić do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska (art. 14 ust. 1 pkt 1 lit. d u.o.).

Pulpa pofermentacyjna może zatem utracić status odpadu, jeżeli zostanie poddana odzyskowi polegającym na jej kompostowaniu, będzie istniał popyt na taki przekompostowany poferment i spełni ona wymogi

³⁰ Tak A. Curkowski et al., *Biogaz rolniczy – produkcja i wykorzystanie*, Mazowiecka Agencja Energetyczna, Warszawa, grudzień 2009 r.

³¹ W. Czekala et al., op. cit., s. 2.

techniczne i środowiskowe wyznaczone przez ustawodawcę. Warunek dotyczący popytu jest dość łatwy do spełnienia – przekompostowany poferment doskonale nadaje się do nawożenia gruntów uprawnych. Przekompostowana pulpa pofermentacyjna nie utraci jednak statusu odpadu dopóty, dopóki nie zostaną spełnione pewne minimalne wymagania jakościowe dla nawozów organicznych. Na przykład powinna ona zawierać co najmniej 35% substancji organicznej w przeliczeniu na suchą masę, a w wypadku deklarowania w niej azotu, fosforu lub potasu (albo ich sumy), zawartość poszczególnych składników nie może być mniejsza niż 0,5% masy azotu całkowitego, 3% masy fosforu w przeliczeniu na pięciotlenek fosforu i 0,3% masy potasu w przeliczeniu na tlenek potasu.

Przypisanie pulpie pofermentacyjnej statusu odpadu stanowi dodatkowe obciążenie dla producentów biogazu rolniczego. Zobowiązani są oni bowiem do unieszkodliwienia tego odpadu i uzyskania niezbędnych zezwoleń na transport, zbieranie czy odzysk. Skoro jednak biomasa roślinna, niestanowiąca odpadów niebezpiecznych, a wykorzystywana na cele energetyczne została wyjęta spod reżimu regulacji odpadowych, oznacza to, że prawodawca nie postrzega w niej potencjalnego zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi i zwierząt. Natomiast biomasa pochodzenia zwierzęcego została poddana surowej regulacji w ramach rozporządzenia nr 1069/2009. Poza tym ze względów technologicznych wsad do biogazowni rolniczej nie powinien zawierać toksycznych substancji chemicznych. Jeżeli zatem materia „wejściowa” w procesie biogazowni rolniczej nie stanowi zagrożenia dla środowiska, a sam proces fermentacji beztlenowej neutralizuje wiele substancji, to jaki jest cel stosowania przepisów u.o. wobec pulpy pofermentacyjnej?³² Kompostowanie pulpy pozwala na dalsze jej ustabilizowanie i usunięcie większości patogenów, które mogłyby przetrwać proces fermentacji³³. Przekompostowany poferment łatwiej jest następnie magazynować³⁴.

Poza tym pulpa pofermentacyjna nie nadaje się do składowania na składowisku i jako odpad musi być zagospodarowana w inny sposób³⁵.

³² Stopień neutralizacji wsadu do biogazowni rolniczej zależy od temperatury, w jakiej zachodzi fermentacja beztlenowa.

³³ Fermentacja mezofilna, stosowana w większości polskich biogazowniach rolniczych, przeprowadzana jest w temperaturze ok. 30-37 stopni Celsjusza i nie pozwala na usunięcie wszystkich patogenów. W tym względzie skuteczniejsza jest fermentacja termofilna, w której procesy przebiegają w temperaturze powyżej 40 stopni Celsjusza. Por. I. A. Łucka, A. U. Kołodziej, op. cit., s. 285.

³⁴ W procesie kompostowania uwalnia się ok. 30% azotu zawartego w pofermencie, co osłabia jego właściwości nawozowe i zwiększa emisję tego gazu do atmosfery.

³⁵ Zob. T. Czekala et al., op. cit., s. 3.

Dyrektywa nr 2008/98/WE oraz dyrektywa Rady nr 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów³⁶ zobowiązały bowiem państwa członkowskie do zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów, a rozporządzenie Ministra Gospodarki z 8 stycznia 2013 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu³⁷ nie dopuszcza składowania odpadów o zawartości ogólnego węgla organicznego powyżej 6% lub 10% strat przy prażeniu. Parametry te są zwykle przekroczone w wypadku pulpy pofermentacyjnej. Dodatkowo składowaniu poddawane powinny być tylko te odpady, które z przyczyn ekologicznych, ekonomicznych lub technologicznych nie mogły być unieszkodliwione w innych sposób (art. 18 ust. 6 u.o.).

W przyszłości można spodziewać się zmian w polskim prawie, które ułatwią zagospodarowanie pulpy pofermentacyjnej. W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy nawozach i nawożeniu³⁸ z 2011 r. zaproponowana została definicja produktów pofermentacyjnych, zgodnie z którą są nimi wykorzystywane w celu poprawienia właściwości gleby płynne lub stałe substancje organiczne powstałe w procesie produkcji biogazu rolniczego jako przeznaczone do rolniczego wykorzystania produkty uboczne w rozumieniu dyrektywy nr 2008/98/WE. W projekcie ustawy przewidziano, że zasady przechowywania pulpy pofermentacyjnej podlegają tym samym zasadom, co nawozy naturalne. Ponadto odebranie pulpie statusu odpadu uwolni rolników od konieczności przeprowadzania badań gleby w ramach zagospodarowania pulpy w metodzie odzysku R10. Zmiany mają dotyczyć biogazowni rolniczych wykorzystujących jako wsad roślinną biomasę rolniczą, biomasę leśną i nawozy naturalne.

Na tym tle szanse zarysowują się nie tylko dla producentów biogazu rolniczego, lecz także dla producentów rolnych, którzy oprócz dostawy substratów do produkcji biogazu rolniczego zapewniają zagospodarowanie pulpy pofermentacyjnej³⁹. Ważne, by zagospodarowanie pulpy fermentacyjnej odbywało się w jak najbliższym sąsiedztwie biogazowni rolniczych. W literaturze za jedno ze źródeł dochodu biogazowni rolni-

³⁶ Dz. Urz. WE L 182 z 16 lipca 1999 r.

³⁷ Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 38.

³⁸ Projekt dostępny na stronie: bip.minrol.gov.pl (dostęp: 11.10.2012).

³⁹ Według szacunków zagospodarowanie pozostałości pofermentacyjnej z biogazowni o mocy zainstalowanej 1 MW wymaga arealu gruntów rolnych o powierzchni minimum tysiąca hektarów, A. Curkowski et al., *Przewodnik dla inwestorów zainteresowanych budową biogazowni rolniczych*, Warszawa 2011, s. 72.

czych uważana jest sprzedaż pulpy pofermentacyjnej w formie nawozu⁴⁰. Można zatem zauważyć, że rolnicy, którzy dostarczają biomasę rolniczą do biogazowni i w ramach prowadzonej działalności wykazują zapotrzebowanie na nawozy, będą kluczowymi partnerami dla podmiotów wymagających stałych dostaw biomasy rolniczej do biogazowni, zobowiązanych do zagospodarowania odpadu w postaci pofermentu. Współpraca w tym zakresie mogłaby odbywać się na podstawie umów dostawy biomasy rolniczej połączonych z umowami odbioru pulpy pofermentacyjnej zawieranych między producentami rolnymi a producentami biogazu rolniczego.

Podobnie jak w wypadku pulpy pofermentacyjnej z biogazowni rolniczej przedstawia się problematyka zagospodarowania popiołów z instalacji spalających biomasę⁴¹. Popiół powstały w procesie spalania peletów również może być stosowany jako nawóz, gdyż posiada wiele pierwiastków pokarmowych (np. fosfor, potas, krzem)⁴².

Kwestia wykorzystania pulpy pofermentacyjnej i popiołów ze względu na swą doniosłość wymagałaby odrębnego opracowania. Przedstawione powyżej zagadnienia, jakkolwiek niewyczerpujące, mają na celu zasygnalizowanie problemu wykorzystania materii powstałej w procesie produkcji energii lub paliw z biomasy rolniczej. Problem ten ma istotne znaczenie dla producentów energii z biomasy, ponieważ wpływa na uciążliwość i zyski ekonomiczne prowadzonej przez nich działalności.

4. Podsumowanie

Jednoznaczne ustalenie statusu prawnego poszczególnych rodzajów biomasy rolniczej wymagałoby zapewne kazuistycznej metody analizy. Celem powyższych rozważań było jedynie ogólne wyjaśnienie niektórych kwestii spornych w tym zakresie. Przeprowadzona analiza pozwala zauważyć, że wyłączenie biomasy rolniczej, której zasoby uznawane są za bezpieczne, ze sztywnego reżimu gospodarki odpadami stanowi uproszczenie zasad postępowania z substancjami nadającymi się do produkcji bioenergii. Pewnym mankamentem pozostaje niejednoznaczne określenie rodzajów instalacji, w jakich można wykorzystywać biomasę rolniczą podlegającą wspomnianemu wyłączeniu.

⁴⁰ Ibidem, s. 22.

⁴¹ Istnieją także techniczne możliwości wykorzystania pulpy pofermentacyjnej do produkcji peletów.

⁴² Ibidem, s. 4.

Niemniej jednak w świetle obowiązku realizacji krajowego celu ogólnego wyznaczonego Polsce w dyrektywie 2009/28/WE należy z aprobatą przyjąć nowe postanowienia u.o. w tym zakresie. Warto także postulować dalsze kształtowanie regulacji prawnych, które pozwoli na optymalne wykorzystanie biomasy rolniczej z odpadów. Produkcja odpadów nie dokonuje się bowiem w konkurencji do produkcji żywności, a ich powtórne wykorzystanie w odpowiedni sposób jest bardzo ważnym instrumentem ochrony środowiska⁴³.

Dzięki nowej u.o. wyjaśnione zostały także niektóre kwestie związane z metodami odzysku biomasy rolniczej. Na przykład wprowadzono wreszcie postulowane od dawna zmiany dotyczące umożliwienia kwalifikacji produkcji biogazu rolniczego jako odzysku odpadów organicznych⁴⁴. Liczne wątpliwości budzi jednak przypisywanie pulpie pofermentacyjnej statusu odpadu. Zamiast ustalić zasady obróbki pulpy pofermentacyjnej w celu „uzdatnienia” jej do stosowania jako nawóz, polski prawodawca ograniczył się do regulacji tych kwestii przepisami z zakresu gospodarki odpadowej. Oznacza to, że producent biogazu rolniczego, co do zasady, nie może przekazać pulpy pofermentacyjnej podmiotom nieposiadającym zezwolenia na odzysk odpadów.

Zagadnienie kwalifikacji prawnej jako produktu ubocznego albo odpadu do niedawna stanowiło jeden z ważniejszych problemów w ramach dyskusji nad uproszczeniem regulacji prawnych i procedur administracyjnych, z którymi mają do czynienia producenci biogazu. Wraz z wejściem w życie nowej u.o. część wątpliwości w tym zakresie została rozwiązana.

LEGAL STATUS OF SELECTED TYPES OF AGRICULTURAL BIOMASS – SOME REMARKS IN LIGHT OF THE NEW LEGISLATION

S u m m a r y

The purpose of this paper is to clarify certain issues related to the legal status of individual types of agricultural biomass. The analysis of the subject in question allows to conclude that exclusion of safe agricultural biomass from the rigid regime that governs waste

⁴³ Wykorzystaniu odpadów na cele energetyczne, czyli tzw. paliw drugiej generacji, J. Popczyk przypisuje fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zarządzania bezpieczeństwem energetycznym w perspektywie do 2020 r., a nawet do 2030 r. – J. Popczyk, *Energetyka rozproszona: od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju, od paliw kopalnych do energii odnawialnej i efektywności energetycznej*, Warszawa 2011, s. 26.

⁴⁴ W. Romaniuk, A. Karbowy, M. Łukaszuk, op. cit., s. 166.

management simplifies the procedures regarding handling substances suitable for bio-energy production. A certain drawback of the current regulation is the lack of an unambiguously definition of the type of installations in which so exempted agricultural biomass may be used. Although the new law on waste management clarifies certain issues connected with the methods of agricultural biomass recovery, there remain concerns that post-fermentation pulp has been given a 'waste' status. Instead of determining the ways in which the pulp may be processed to be subsequently utilized as a fertiliser, the Polish legislator chose to regulate this issue by placing it under regulations adopted for waste management. This means that an agricultural biogas producer may not, in principle, release post-fermentation pulp to entities which are not holders of waste recovery licenses.

LO STATUS GIURIDICO DEI TIPI DI BIOMASSE AGRICOLE SCELTI – ALCUNE OSSERVAZIONI ALLA LUCE DELLA NUOVA LEGISLAZIONE

R i a s s u n t o

Lo scopo delle considerazioni è quello di chiarire alcune questioni legate alla determinazione dello status giuridico dei vari tipi di biomasse agricole. L'analisi svolta permette di far notare che l'esclusione di biomassa agricola, le cui risorse sono considerate sicure, dal rigido regime di gestione dei rifiuti, costituisce una semplificazione delle procedure di gestione di sostanze adatte alla produzione di bioenergia. Una certa manchevolezza è costituita dall'ambiguità nel determinare i tipi di impianti nei quali può essere utilizzata la biomassa agricola beneficiante della suddetta esclusione. Grazie alla nuova legge sui rifiuti sono state chiarite anche alcune questioni legate ai metodi di recupero della biomassa agricola. Numerosi dubbi vengono tuttavia sollevati dall'assegnazione dello status di rifiuto alla polpa post-fermentazione. Invece di stabilire le regole di trattamento della polpa post-fermentazione al fine di "recuperarla" per il suo utilizzo come fertilizzante, il legislatore polacco si è limitato alla regolazione di queste questioni ricorrendo alle norme dell'ambito della gestione dei rifiuti. Ciò significa che il produttore di biogas agricolo, secondo la regola, non può passare la polpa post-fermentazione ai soggetti non autorizzati al recupero dei rifiuti.

IZABELA LIPIŃSKA

Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie

1. Efektywność i dochodowość produkcji rolnej są w dużym stopniu uzależnione od czynników zewnętrznych, niezależnych od woli producenta rolnego. Choć ryzyko pojawia się przy każdej działalności człowieka, jednakże jego skutki są szczególnie odczuwane w warunkach wiejskich. Przedmiotem artykułu jest zatem problematyka związana ze sposobami ograniczania ryzyka towarzyszącego procesowi wytwarzania w rolnictwie. Jego spektrum jest bardzo szerokie, a może dotyczyć wielu aspektów, w tym ekonomicznych, społecznych, politycznych czy środowiskowych.

Ryzyko wiąże się z niepewnością i nieprzewidywalnością. Podejmowane przez producenta rolnego decyzje mogą mieć zupełnie odmienne skutki w przyszłości, niżby się ich spodziewał. Dlatego ryzyko powinno być zminimalizowane przez jego właściwe zarządzanie. Przez zarządzanie należy rozumieć pewien zespół czynności, które służą ograniczaniu ryzyka oraz zabezpieczaniu przed jego wystąpieniem. Działania te mogą i powinny tworzyć pewien system zarządzania, jeżeli składają się na określone strategie, w szczególności określone normy prawne.

Zagadnienia związane z ograniczaniem występowania ryzyka w produkcji rolnej podejmowane są na szczeblu krajowym, unijnym i globalnym. Na każdym z nich mogą być stosowane różne instrumenty prawne, które przede wszystkim nie powinny siebie na wzajem wykluczać. Występujące w Polsce pewne rozwiązania prawne, mające na celu zabezpieczenie bytu producenta rolnego, są wypadkową przyjętych aktów normatywnych na szczeblu Unii Europejskiej. Warto dodać, że obecnie odbywa się przegląd różnych rozwiązań prawnych stabilizujących dochody rolni-

cze pod kątem zasadności ich stosowania w obliczu występowania różnych rodzajów ryzyka, a przede wszystkim zmiany Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Śledząc prace dokonywane w tym zakresie, można zauważyć pewną tendencję, tzn. dąży się do zwiększenia efektywności „radzenia sobie” producenta rolnego z niestabilnością i niepewnością dochodów na rynkach rolnych bez względu na źródło pochodzenia ryzyka. Co nie oznacza, że producent rolny będzie pozbawiony wsparcia. Zatem pojawia się pytanie, jakie prawne instrumenty zarządzania ryzykiem są obecnie stosowane i jaką przyjmą one formę po reformie WPR.

Tematyka zarządzania ryzykiem produkcyjnym w rolnictwie była wielokrotnie podejmowana przez ekonomistów. Istnieje bogata literatura z tego zakresu, zarówno polska¹, jak i obca². Natomiast od strony prawnej nie istnieje zwarta monografia na ten temat, która przedstawiałaby to zagadnienie z perspektywy prawnej, co należy uznać za istotną lukę w literaturze. Zagadnienia prawne związane z zarządzaniem ryzykiem produkcyjnym były poruszane przy okazji omawiania problematyki poruszającej realizację założeń WPR i unijnego prawa rolnego³.

Za podjęciem omawianej problematyki przemawia kilka względów. Przede wszystkim wiąże się ona z pozycją producenta rolnego jako głównego uczestnika rynku rolnego, którego byt powinien być w odpowiedni sposób zabezpieczony i zapewniony. Jako „gracz” na wspólnym rynku producent rolny spodziewa się pewnej trwałości i ciągłości produkcji,

¹ H. Szulce, *Uwarunkowania i możliwości sterowania ryzykiem w produkcji rolnej*, Poznań 2001; T. Klimkowski, *Istota, skutki i zarządzanie ryzykiem katastroficznym w Polsce*, Warszawa 2011; M. A. Jerzak, *Ekonomiczne uwarunkowania wykorzystania rynkowych narzędzi stabilizacji cen i zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Poznań 2006; M. Adamowicz, *Ryzyko i ubezpieczenia w rolnictwie*, Warszawa 2002.

² J. B. Hardaker, *Coping with Risk in Agriculture*, CAB International, Wallingford 2004; L. B. Catlett, J. D. Libbin, *Risk Management in Agriculture: A Guide to Futures, Options, and Swaps*, New York 2007; B. A. Babcock, R. W. Fraser, J. N. Lekakis, *Risk Management and the Environment: Agriculture in Perspective*, Dordrecht 2003; S. Tangermann, *Risk Management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy*, Geneva 2011; S. Kimura, J. Antón, C. LeThi, *Farm Level Analysis of Risk and Risk Management Strategies and Policies: Cross Country Analysis*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, 2010, nr 26.

³ R. Budzinowski, *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, Poznań 2008; A. Szymecka, *Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2; B. Zdziennicki, *Umowa kontraktacji*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011; M. Korzycka-Iwanow, *Obszar ryzyka w regulacjach prawa rolnego i żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2, 2001; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Warszawa 2012.

a określone zachwiania rynkowe mogą znacznie osłabiać jego pozycję, co prowadzić może do zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jednocześnie producent jest początkowym ogniwem łańcucha rolno-spożywczego, od którego w dużej mierze zależy bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Ponadto niepewność dochodów i zmienności rynku hamują inwestycje w sektorze rolnym, a to z kolei ma negatywny wpływ na utrzymanie konkurencyjności. Dlatego niezmiernie istotne wydaje się stworzenie odpowiedniego systemu zarządzania ryzykiem, który nie tylko będzie chronił producenta, lecz także pozwoli mu na wybór takich instrumentów prawnych, które nie będą dla niego zbyt dużym obciążeniem finansowym, a ponadto będą adekwatne do rodzaju produkcji.

Poruszane kwestie zostały dostrzeżone przez Komisję Europejską, która postanowiła opracować wspólne zasady opcjonalnego wspierania systemów zarządzania ryzykiem przez państwa członkowskie, m.in. przez ustanowienie uregulowań w ramach wspólnej organizacji rynku zgodnych z zasadami Światowej Organizacji Handlu (WTO)⁴. Obecnie trwają prace nad ustaleniem końcowych założeń reformy WPR, która wejdzie w życie w 2014 r., a promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie jest priorytetem rozwoju obszarów wiejskich. Zatem ustalenie odpowiednich ram systemu zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej jest obecnie bardzo istotnym jej elementem.

2. Każdej podejmowanej decyzji gospodarczej towarzyszą ryzyko i niepewność. Pojęcie ryzyka jest bardzo szerokie i posiada wiele znaczeń. Jest to termin ekonomiczny, który do tej pory nie doczekał się definicji legalnej. Najczęściej wiąże się z sytuacją, która może prowadzić do różnych zdarzeń – zarówno pozytywnych, jak i negatywnych.

W działalności rolniczej ryzyko może przybierać wiele form, dlatego traktowane jest jako zjawisko bardzo złożone. Za J. Pawłowską-Tyszko można wyróżnić jego następujące rodzaje: produkcyjne, cenowe, instytucjonalne, finansowe oraz ryzyko czynnika ludzkiego (osobowe)⁵. Pierwsze z nich łączy się ze zmianami klimatycznymi i pogodowymi, a także

⁴ Zob. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”) {SEK(2011) 1153}, {SEK(2011) 1154} Bruksela, 12 października 2011 r., KOM (2011) 626, wersja ostateczna 2011/0281 (COD), http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_pl.pdf (dostęp: 22.05.2013).

⁵ J. Pawłowska-Tyszko, *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Komunikaty Raporty Ekspertyzy, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 9 i n.

możliwością pojawienia się chorób epidemiologicznych zwierząt, które skutkują powstaniem szkód i tym samym określonej straty w toku produkcji. Ryzyko cenowe to niepewność wynikająca z relacji cen produktów rolnych do cen środków produkcji. W tym samym czasie może ono dotyczyć wszystkich producentów. Kolejne z wymienionych rodzajów ryzyka, odnosi się do nieprzewidywalności oraz wątpliwości co do kierunków zmian w polityce państwa i tym samym nietrwałości norm prawnych. Te ostatnie w dużym stopniu kształtują decyzje gospodarcze w rolnictwie. Działalność rolnicza nie jest także wolna od ryzyka finansowego. Składają się na nie utarta płynności przedsiębiorstwa, brak dostępu do kredytu, nieoczekiwany wzrost stóp procentowych bądź zmiana kursu walut. Zatem dotyczy ono źródeł finansowania przedsięwzięć gospodarczych. Ostatni z wymienionych rodzajów ryzyka – osobowe – wynika z faktu istnienia zagrożeń, które wpływają na podmioty prowadzące działalność rolniczą. Chodzi tu o potencjalną możliwość wystąpienia chorób, wypadków przy pracy, śmierci itp.

W literaturze bardzo często pojawiają się dwa typy ryzyka – rynkowe (gospodarcze) oraz przyrodnicze⁶. Występowanie pierwszego z nich jest związane z zaburzeniami powstającymi na rynku w wyniku wymiany handlowej oraz może być efektem liberalizacji handlu produktami rolnymi. Natomiast drugi typ, tj. ryzyko przyrodnicze, jest wywoływany przez zmieniające się warunki naturalne (np. zmiany klimatyczne, jak fluktuacja ilości opadów, występowanie klęsk żywiołowych).

Zakres ryzyka w rolnictwie jest zależny od rozmiarów i częstotliwości występowania zjawisk naturalnych, koniunktury gospodarczej (związanych z nią zagrożeń), ryzyka technologicznego, społecznej percepcji środowiska, bezpieczeństwa żywności oraz zachowań konsumentów⁷. Szczególne ryzyko może być również implikowane przez wprowadzane nowe technologie. W tym wypadku najczęściej wymienia się stosowanie technik genetycznych w rolnictwie, co wiąże się z niemożliwymi do przewidzenia konsekwencjami dla żywych organizmów i środowiska w przyszłości.

Ponadto, prowadząc działalność rolniczą, producenci w niewielkim stopniu mają wpływ na wybór jej miejsca, ponieważ odbywa się ona w obrębie prowadzonego przez nich gospodarstwa, nierzadko w trudnych

⁶ R. Budzinowski, op. cit., s. 46 i n.

⁷ D. Łaska, L. Wicki, *Rodzaje ryzyka w działalności rolniczej oraz ich postrzeganie przez rolników*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 95, Warszawa 2012, s. 26 i n.

warunkach środowiskowych. W tym wypadku jest ona zdeterminowana już nie tylko warunkami klimatycznymi, lecz także np. jakością gleb czy dość łatwą dostępnością osób trzecich oraz dzikich zwierząt. Na szczególnie ryzykowny charakter działalności rolniczej wpływa także fakt, że jest ona sezonowa. Implikuje to m.in. konieczność przechowywania produktów, które mogą łatwo ulec zepsuciu⁸. Ich magazynowanie wymaga ponoszenia dodatkowych nakładów.

Zatem na potrzeby niniejszego artykułu podjęto próbę analizy dwóch typów ryzyka – produkcyjnego i rynkowego (cenowego). Pierwszy z nich wynika ze specyfiki produkcji rolnej i czynników na nią oddziałujących, natomiast drugi wiąże się z niestabilnością rynku oraz cen produktów rolnych. Ze względu na swą cykliczność produkcja rolna jest narażona na wolną adaptację do potrzeb rynku (niska przewidywalność podaży oraz popytu). Jak bowiem zauważa R. Budzinowski, nie da się w sposób nieograniczony zwiększać podaży, by zaspokoić rosnący popyt, oraz odwrotnie, gdyż produktywność gruntu jest ograniczona⁹. Omawiane, oba typy ryzyka wpływają na dochodowość produkcji rolnej. Jednakże oddziałują na nie różne instrumenty ekonomiczne i prawne. Niemniej są one ze sobą powiązane i traktowane jako tzw. ryzyko dochodowe¹⁰.

Przy okazji podejmowania zagadnień związanych z ryzykiem związanym z produkcją rolną prawodawca unijny podejmuje próby wskazania definicji legalnej tzw. sytuacji kryzysowej. Należy przez nią rozumieć nieprzewidywalną sytuację zagrażającą zdolności gospodarstw rolnych do sprostania konkurencji na poziomie lokalnym lub w całym sektorze produkcji¹¹. Ta w głównej mierze implikuje zastosowanie przewidzianych przepisami prawa instrumentów w ramach pomocy państwowej¹². Chodzi tu o możliwość otrzymania przez producentów rolnych wsparcia w postaci dopłat do składek ubezpieczeniowych. Jednakże nie wyczerpuje ona wszystkich możliwych do zastosowania sposobów niwelowania utraty dochodów przez producentów rolnych.

⁸ Piszą na ten temat: I. Ługiewicz, M. Szymański, *Minimalizacja ryzyka w gospodarstwach rolnych*, w: D. Walczak (red.), *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem*, Toruń 2010, s. 180-182.

⁹ R. Budzinowski, op. cit., s. 50 i n.

¹⁰ J. Pawłowska-Tyszko, op. cit., s. 9.

¹¹ Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, KOM (2005) 74, z 9 marca 2005 r. (dostęp: 10.10.2012), s. 4.

¹² I. Lipińska, *Z problematyki ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 57 i n.

3. Przez zarządzanie ryzykiem rozumie się zespół czynności zmierzających do ograniczenia występowania ryzyka i niwelowania jego skutków. Najczęściej będą to działania polegające na przewidywaniu potencjalnych zagrożeń oraz gromadzeniu środków, które w przyszłości będą kompensowały straty w sytuacji jego wystąpienia.

Zarządzanie ryzykiem z jednej strony może ograniczać się jedynie do czynności podejmowanych przez producenta rolnego w obrębie jego gospodarstwa, z drugiej – mogą one mieć charakter o wiele szerszy. Chodzi tu o kierunki polityki państwa, które powinny zachęcać i stymulować producentów rolnych do wyboru różnych dostępnych instrumentów zapobiegania negatywnym skutkom ryzyka. Proces zarządzania wiąże się z koniecznością dokonywania wyborów, które mają zapewnić w przyszłości osiągnięcie założonych celów¹³. Chodzi tu przede wszystkim o stabilizowanie i poprawę wyników finansowych producenta rolnego oraz zapewnienie mu najkorzystniejszych warunków dalszego rozwoju¹⁴.

Uwzględniając specyfikę produkcji rolnej, trzeba podkreślić że zarządzanie ryzykiem jest elementarnym czynnikiem wpływającym na efektywność i opłacalność produkcji. Zatem jego znajomość i kontrola są istotne ze względu na bardzo dużą liczbę zagrożeń płynących ze środowiska przyrodniczego oraz procesu produkcji¹⁵.

Rynek, którego uczestnikami są producenci rolni i procesy na nim zachodzące, wymusza stosowanie pewnego spektrum instrumentów prawnych. Bez nich pozycja rolnika, jako uczestnika rynku, byłaby bardzo słaba. W tym zakresie istotną rolę przypisuje się prawodawcy, który powinien w toku stanowienia prawa, dokonywać wyważenia stopnia ryzyka w interesie publicznym¹⁶. Wszelkie wdrażane rozwiązania prawne na poziomie zarówno Unii Europejskiej, jak i kraju powinny być wynikiem obserwacji, analiz i oceny. Chodzi tu w szczególności o znalezienie takiego instrumentu zarządzania ryzykiem, który byłby skuteczny, akceptowalny przez jego odbiorców/użytkowników, a jednocześnie nie prowadziłby do perturbacji na rynku rolnym. Jak zauważa M. Korzycka-Iwanow, ustawo-

¹³ A. Karimińska, *Ryzyko w rachunkowości*, Warszawa 2008, s. 110-111.

¹⁴ T. T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2006, s. 95.

¹⁵ J. Wawrzynowicz, K. Wajszczuk, R. Baum, *Specyfika czynników ryzyka w przedsiębiorstwach rolnych – próba holistycznego podejścia*, „Zarządzanie Finansami” nr 1, t. 2, 2012, s. 352; C. Schaffnit-Chatterjee, *Risk Management in Agriculture. Towards Market Solutions in the EU*, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main 2010, s. 4 i n.

¹⁶ M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 94.

dawca, czyli zarządzający ryzykiem mimo że nie uczestniczy w jego ocenie, wykonuje trudną funkcję wyboru określonej opcji, zwłaszcza jeżeli kwestia jest wątpliwa i złożona. Sama prawidłowa ocena ryzyka przez specjalistów poszczególnych dziedzin nauki pozwala na wprowadzenie odpowiedniego systemu zarządzania ryzykiem, który to system jest domeną prawa¹⁷.

W Polsce problematyka związana z zarządzaniem ryzykiem w produkcji rolnej nie ma długiej historii. Pierwsze próby upowszechnienia tej tematyki rozpatrywanej przez pryzmat ekonomii pojawiły się w latach osiemdziesiątych XX w. w publikacjach E. Stroińskiego¹⁸. Niemniej poszczególne jego instrumenty były stosowane w poprzednim ustroju gospodarczym. Chodzi tu o umowę kontraktacji oraz umowę ubezpieczenia. Było to efektem zarówno założeń ówczesnego systemu gospodarowania, jak i przyjętej polityki państwa.

Niezależnie od rodzaju ryzyka, a także przyjętego sposobu zarządzania nim, do podstawowych instrumentów ograniczających jego występowanie w rolnictwie zalicza się: interwencje państwowe (interwencyjny skup produktów rolnych, dopłaty do prywatnego przechowywania itd.), działania prewencyjne (szczepienia ochronne, ochrona środowiska i zasobów naturalnych), dywersyfikację produkcji, ubezpieczenia (upraw, zwierząt gospodarskich, budynków), umowę kontraktacji, powiązanie producentów w ramach integracji pionowej i poziomej, zwiększenie przepływu zasobu informacji oraz pozyskiwanie dochodów z działalności pozarolniczej.

4. Tematyka zarządzania ryzykiem w rolnictwie w UE była podejmowana już w 2001 r., kiedy to Komisja Europejska dokonała pierwszej analizy poszczególnych jego narzędzi. Wówczas prezydencja hiszpańska podjęła kwestię ubezpieczeń rolnych jako elementarnego narzędzia zarządzania ryzykiem w hodowli bydła i uprawie rolnej. Efektem tych prac było sformułowanie Komunikatu Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie¹⁹. W preambule Komisja podkreśliła, że rolnicy powinni przejąć odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem, które wcześniej było niwelowane przez politykę wspierania rynku i cen. Jednocześnie w wyniku reformy WPR nastąpiło oddzielenie

¹⁷ Ibidem, s. 95.

¹⁸ E. Stroiński, *Zielone światło dla risk management*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 1986, nr 9.

¹⁹ KOM (2005) 74 z 9 marca 2005 r. (dostęp: 10.10.2012).

wsparcia dochodów w głównych sektorach produkcji, co miało pozwolić rolnikom na „bezpieczne” planowanie produkcji w zależności od kryteriów ekonomicznych i agronomicznych. Jednocześnie ta forma wsparcia miała przyczyniać się do optymalnego dostosowania produkcji do ryzyka klimatycznego i sanitarnego oraz do tendencji rynkowych.

Komisja zwróciła uwagę, że stosowane instrumenty powinny być oparte na mechanizmach rynkowych, takich jak np. ubezpieczenia czy rynek terminowy. W tym ostatnim wypadku chodzi o zawieranie tzw. kontraktów terminowych, które należą do instrumentów finansowych powszechnie stosowanych na giełdach towarowych. Ich istota polega na tym, że strony zobowiązują się do zawarcia umowy sprzedaży określonych aktywów po wcześniej ustalonej cenie w określonym terminie w przyszłości. Transakcje te są mechanizmem kształtowania wysokości cen produktów rolnych na podstawie relacji popytowo-podażowych²⁰. Innym sugerowanym przez Komisję sposobem ograniczania ryzyka w produkcji rolnej mogą być środki szkoleniowe w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. W szczególności te ostatnie mogłyby przyczynić się do podniesienia świadomości na temat pojęcia ryzyka oraz udoskonalenia strategii jego zarządzania.

W Komunikacie zostały zaproponowane trzy opcje narzędzi zarządzania ryzykiem. Pierwsza z nich dotyczyła ubezpieczenia od klęsk żywiołowych²¹. Miało ono stanowić alternatywę dla późniejszej wypłaty odszkodowań ze środków publicznych za pojawiające się szkody na poziomie UE, krajowym lub regionalnym. W celu zachęcenia rolników do ubezpieczenia się od tego rodzaju zdarzeń niektóre państwa członkowskie przewidziały dla nich premie, wypłacane od utraty dochodu spowodowanej klęską żywiołową lub chorobą²². Kolejna opcja dotyczyła funduszy wzajemnego inwestowania umożliwiających podział ryzyka w ramach grupy producentów, którzy chcą przejąć odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem. Jest to system akredytowany przez państwo członkowskie zgodnie z jego prawem krajowym oraz umożliwiający stowarzyszonym rolnikom

²⁰ A. Karpio, M. Krawiec, *Główne instrumenty wykorzystywane do zarządzania ryzykiem*, w: M. Hamulczak (red.), *Zarządzanie ryzykiem cenowym a możliwość stabilizowania dochodów producentów rolnych*, Warszawa 2008, s. 116 i n.

²¹ Obejmowały one niekorzystne warunki klimatyczne oraz choroby zwierząt.

²² Kwota na rolnika gwarantowana przez UE w ramach takiego środka oraz wsparcie krajowe/regionalne nie powinny przekraczać 50% ogólnego kosztu premii przewidzianej dla ubezpieczenia. Systemy ubezpieczeń od klęsk żywiołowych muszą odpowiadać wytycznym dotyczącym pomocy państwa w dziedzinie rolnictwa UE i wymogom kategorii zielonej (*green box*) WTO.

wspólne ubezpieczenie²³. Pomaga on wypłacać rekompensaty rolnikom (zrzeszonym w funduszu), którzy ponieśli straty gospodarcze z tytułu zajścia zdarzeń określonych przepisami prawa. Natomiast ostatnią propozycją była opcja zagwarantowania podstawowego ubezpieczenia dochodu na wypadek sytuacji kryzysowych.

Wymienione instrumenty miały na celu rekompensować skutki reformy WPR oraz zastąpić jednocześnie stosowane nadzwyczajne środki *ad hoc*²⁴. Stały się one podstawowym trzonem 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 1782/2003²⁵.

5. W ciągu ostatniej dekady producenci rolni zmagali się z wieloma problemami. Przede wszystkim w wyniku reformy WPR w 2003 r. rolnictwo zostało bardziej zorientowane na rynek i poddane oddziaływaniu jego swobodnych mechanizmów. Występujące ryzyko kształtowało dochody producentów rolnych i jednocześnie przekładało się na sytuację materialną gospodarstw²⁶. W swoich pracach Komisja Europejska wielokrotnie zwracała uwagę na ich pogłębiającą się niestabilność. Ponadto pewnemu złagodzeniu wymiany handlowej i zwiększeniu mobilności międzynarodowej towarzyszyło pojawienie się nowych chorób roślin i zwierząt. Produkcja często była determinowana przez trudne warunki pogodowe, wynikające ze zmiany klimatu. Te wszystkie czynniki zostały uwzględnione podczas ustalania założeń polityki rolnej, która ma obowiązywać po 2013 r.

Nadal kluczową rolę instrumentu zapewniającego stabilizację dochodów w rolnictwie mają pełnić płatności bezpośrednie. Jednakże podkreśla się, że rolnicy powinni mieć do dyspozycji znacznie szerszy i skuteczniejszy wachlarz instrumentów zarządzania ryzykiem, aniżeli mieli dotychczas²⁷.

²³ M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Wspieranie ubezpieczeń rolnych przez państwo – doświadczenia polskie i wskazania unijne*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2009, nr 2, s. 138.

²⁴ A. Szymecka, op. cit., s. 169; zob. art. 68-71 rozporządzenia nr 73/2009.

²⁵ Dz. U. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16.

²⁶ Z. Giersz, *Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Wydawnictwo FAPA, Warszawa 2011, s. 2.

²⁷ Zob. *Second Contribution Paper Insurance and Mutual Funds as Part of the Risk Management Tools in the Cap Post 2013*, European Farmers and European Agri-Cooperatives, Bruksela 2011, I(10)7040:6 (dostęp: 27.05.2013).

Nowe instrumenty zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi muszą pozwolić na utrzymanie instrumentów funkcjonujących w państwach członkowskich, które spełniają dwa warunki – są aktualne, jeżeli chodzi o przemiany na rynku, oraz efektywne. Założeniem prawodawcy jest, aby wszystkie wdrażane i dostosowane do nowej polityki narzędzia nie funkcjonowały niezależnie, ale pełniły funkcję tzw. siatki bezpieczeństwa, która ma mieć charakter wielostopniowy. Siatka ta ma obejmować wszystkie sektory, a jej trzon ma stanowić połączenie takich narzędzi, jak publiczne i prywatne przechowywanie, interwencja publiczna, instrumenty na wypadek zakłóceń na rynku oraz klauzula dotycząca nagłych wypadków. Parlament Europejski domaga się, aby przy krótkotrwałych zakłóceniach na rynku dopuszczano prywatne przechowywanie i interwencję publiczną dla określonych sektorów²⁸. Jak zauważa B. Jeżyńska, spójne wdrożenie wszystkich instrumentów, i to w ramach obu filarów WPR, powinno przyczynić się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa rolników²⁹. Jednakże zwraca ona uwagę na fakt, że szczegółowe rozwiązania prawne mają być przyjęte w drodze aktów delegowanych. Zatem trudno jest ocenić, jaka będzie skuteczność systemu oraz czy uwzględni on w równym stopniu specyfikę poszczególnych krajów członkowskich. Przede wszystkim chodzi o to, czy wszyscy producenci rolni będą objęci jednakową ochroną.

Wszystkie proponowane instrumenty powinny być zorientowane na rynek, ponieważ odpowiednie zarządzanie podażą przyczynia się do stabilizacji dochodów rolników i nie zaburza przy tym konkurencji pomiędzy rolnikami poszczególnych państw członkowskich. Instrumenty te w obliczu kryzysu spowodowanego niestabilnością rynku w kontekście WPR powinny umożliwiać przeciwdziałanie nadmiernej zmienności cenowej oraz pozwalać na podejmowanie decyzji niezwłocznie. Ma to na celu nie tylko bezpośrednią ochronę producentów, przetwórców czy konsumentów, lecz także pozwala na osiągnięcie podstawowego, strategicznego celu WPR, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Wdrażane instrumenty zarządzania podażą nie powinny pociągać za sobą żadnych wydatków z budżetu Unii³⁰.

²⁸ Zob. pkt 53 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi (2011/2051(INI)), 2012/C 390 E/06 (dostęp: 28.05.2013).

²⁹ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, op. cit., s. 48.

³⁰ Ibidem, pkt 52.

Ponadto narzędzia te muszą być zgodne z kryteriami kategorii zielonej WTO³¹. Powinny one pozwalać na pewną elastyczność w odniesieniu do stosowania pomocy państwa, a przede wszystkim muszą być spójne i proste. Ich wdrażanie powinno być możliwe w jak najkrótszym czasie. Z zasady mają zmierzać do zachowania dobrowolnego podejścia w zakresie wdrażania na poziomie państw członkowskich oraz indywidualnych rolników.

6. Efektem prac nad zmianą WPR było przygotowanie wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)³². Został on oparty na komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi³³ oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r.³⁴

Prawodawca podkreślił w pkt 37 preambuły, że „należy ustanowić środki zarządzania ryzykiem, aby pomagać rolnikom w rozwiązywaniu problemów związanych z najczęściej spotykanymi zagrożeniami w produkcji rolnej”.

Celem wdrażanych instrumentów powinno być wspieranie rolników w zawieraniu umów ubezpieczenia przez pokrywanie składek płaconych na ubezpieczenie plonów, zwierząt i roślin. Państwa członkowskie powinny także pomagać w tworzeniu funduszy wspólnego inwestowania i rekompensat wypłacanych rolnikom za straty wynikające z ognisk chorób zwierząt lub roślin bądź incydentów środowiskowych. Jako narzędzie stabilizacji dochodów wskazuje fundusz wspólnego inwestowania. Odpowiednio w celu zapewnienia równego traktowania rolników, niezakłóconej konkurencji i poszanowania międzynarodowych zobowiązań Unii Europejskiej powinny zostać ustanowione szczegółowe warunki udzielania wsparcia w ramach omawianych środków.

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanymi z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, KOM (2010) 672/5, s. 13; M. Beliza, J. Stroblmair, J. Gallego, *Agricultural Risk Management in Europe*, Seminar „Management of Climate Risks in Agriculture, Berlin 2007, s. 3.

³² Bruksela, 12 października 2011 r., KOM (2011) 627, wersja ostateczna (dostęp: 20.05.2013).

³³ KOM (2010) 672, wersja ostateczna z 18 listopada 2010 r.

³⁴ 2011/2015(INI).

W załączniku V do projektu rozporządzenia (dalej: PR) prawodawca wymienia środki mające szczególne znaczenie dla poprawy organizacji łańcucha żywnościowego i promowania zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Należą do nich:

- przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich działań zapobiegawczych (art. 19 PR),
- zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz odtwarzanie lasów (art. 25 PR),
- tworzenie grup producentów (art. 28 PR),
- dobrostan zwierząt (art. 34 PR),
- zarządzanie ryzykiem (art. 37 PR),
- ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin (art. 38 PR),
- fundusze wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych (art. 39 PR)
- narzędzie stabilizacji dochodów (art. 40 PR).

Spośród wymienionych środków na szczególną uwagę zasługują cztery ostatnie.

Zgodnie z art. 37 PR, wsparcie w ramach środka „zarządzanie ryzykiem” obejmuje dwa rodzaje wkładów finansowych. Pierwszy z nich jest wypłacany bezpośrednio rolnikom na rzecz składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników. Drugi z wkładów finansowych jest wypłacany na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, z którego wypłacane są rolnikom rekompensaty finansowe z tytułu strat gospodarczych spowodowanych wystąpieniem choroby zwierząt lub roślin lub incydem środowiskowym. Obok nich wprowadzone zostało nowe narzędzie stabilizacji dochodów w postaci wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, zapewniających rekompensatę dla rolników, którzy doświadczają poważnego spadku dochodów³⁵.

Warto dodać, że fundusz wspólnego inwestowania jest systemem akredytowanym przez państwo członkowskie zgodnie z jego prawem krajowym. Umożliwia on stowarzyszonym rolnikom zawarcie umowy ubezpieczenia, na podstawie której w przyszłości, po wystąpieniu określonych strat będą wypłacane rekompensaty, tzn. wtedy gdy dochód z działalności rolniczej znacznie się obniżył.

³⁵ Powyższe formy wsparcia nie powinny być łączone z innymi krajowymi lub unijnymi instrumentami pomocy bądź prywatnymi systemami ubezpieczeń.

Omawianego wsparcia udziela się na pokrycie strat spowodowanych niekorzystnym zjawiskiem. Chodzi tu o zjawiska klimatyczne, choroby zwierząt lub roślin lub inwazje szkodników, które muszą formalnie zostać uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego³⁶. Wsparcie obejmuje także straty związane z realizacją założeń dyrektywy 2000/29/WE w celu zwalczania lub powstrzymania choroby roślin lub inwazji szkodników, jeśli niszczą więcej niż 30% średniej rocznej produkcji rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej (art. 38 PR)³⁷.

Płatności z tytułu ubezpieczeń mogą rekompensować straty do wartości całkowitego kosztu ich pokrycia. Nie określają one ani rodzaju lub ilości dalszej produkcji, ani nie wprowadzają wymagań w tym zakresie. Tym samym prawodawca pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę w ograniczaniu wysokości składki kwalifikującej się do wsparcia przez wprowadzenie odpowiednich jej pułapów. Jednakże wsparcie nie może przekroczyć maksymalnej stawki określonej w załączniku I do PR, czyli 65% należnej składki z tytułu ubezpieczenia.

Jeżeli chodzi o fundusze wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych, to także kwalifikują się do wsparcia tylko te, które są akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym, ponadto prowadzą transparentną politykę w odniesieniu do wpłat do funduszu i wypłat oraz posiadają przejrzyste zasady podziału odpowiedzialności za długi (art. 39 PR). Zasady ich tworzenia, funkcjonowania i monitoringu określają państwa członkowskie. Wkład finansowy na rzecz funduszy wspólnego inwestowania może dotyczyć wyłącznie kosztów administracyjnych jego utworzenia³⁸ oraz kwot wypłaconych przez fundusz jako finansowa rekompensata dla rolników. Omawianym wkład może obejmować także odsetki od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej w razie kryzysu. Warto dodać, że początkowy kapitał podstawowy nie jest zasilany z wkładu ze środków publicznych.

Natomiast jeżeli chodzi o rekompensatę finansową wypłacaną w wypadku chorób zwierząt, może ona być przyznana tylko w odniesieniu do

³⁶ Państwa członkowskie mogą ustanowić szczególne kryteria w tym zakresie.

³⁷ 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. U. L 169 z 10 lipca 2000 r., s. 1.

³⁸ Koszty te muszą być rozłożone na okres nieprzekraczający trzech lat przy zastosowaniu metody degresywnej.

tych chorób, które są wymienione w wykazie sporządzonym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do decyzji Rady 90/424/EWG³⁹. Prawodawca ogranicza jednak wysokość wsparcia do 65% kosztów kwalifikowanych⁴⁰. Również i w tym wypadku państwa członkowskie mogą ograniczyć koszty, które kwalifikują się do wsparcia, przez zastosowanie pułapów w odniesieniu do funduszu oraz odpowiednich pułapów jednostkowych.

W art. 40 PR Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie nowego narzędzia: tzw. instrumentu stabilizacji dochodów (IST – *Income Stabilisation Tool*). Jego celem ma być rekompensowanie rolnikom poważnych strat w dochodach. Instrument ten jest stosowany, gdy spadek dochodu przekracza 30% średniego rocznego dochodu indywidualnego rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej⁴¹.

W wypadku stosowania tego instrumentu państwo działa jak ubezpieczyciel i ponosi koszty płatności samodzielnie oraz całkowicie. Płatności z funduszu wspólnego inwestowania na rzecz rolników rekompensują nie więcej niż 70% utraconych dochodów. Zasady ich tworzenia, funkcjonowania oraz przyznawania rolnikom rekompensat określają państwa członkowie. Wsparcie nie może jednak przekraczać górnej wartości określonej w rozporządzeniu, czyli 65% kosztów kwalifikowanych. Instrument stabilizacji dochodów jest narzędziem specjalnego wsparcia. Jest on finansowany ze środków publicznych, a jego adresatami są indywidualni odbiorcy. Jest on nieobowiązkowy.

7. Przy okazji omawiania prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie należy także wspomnieć o istotnej roli, jaką odgrywa umowa kontraktacji. Obecnie jej funkcja jest ograniczona wyłącznie do etapu samego procesu wytwarzania, a od jej zawarcia zależy wysokość dochodu generowanego przez producenta rolnego. Z jednej strony umowa ta gwarantuje wynagrodzenie za wytworzone produkty rolne, z drugiej natomiast uprawnia do otrzymywania dodatkowego wsparcia w postaci dopłat wypłacanych z różnych tytułów, a przewidzianych w ramach WPR.

³⁹ Decyzja Rady z 26 czerwca 1990 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, Dz. U. L 224 z 18 sierpnia 1990 r., s. 19-28.

⁴⁰ Tak załącznik nr I do projektu rozporządzenia.

⁴¹ W tym wypadku dochód oznacza sumę przychodów, które rolnik uzyskuje na rynku, w tym wszelkich form wsparcia publicznego, po odjęciu kosztów produkcji.

Ponadto w odniesieniu do niektórych rynków rolnych (takich jak rynek cukru, skrobi czy ziemniaków) stanowi ona pewien instrument monitoringu rynku.

Niemniej jedną z głównych funkcji kontraktacji jest ochrona producentów rolnych przed niekorzystnymi następstwami, jakie mogą się pojawić w toku wykonywania umowy. Pozwala ona na dokonanie rozkładu ryzyka prowadzonej produkcji wg zasady tzw. podzielonego ryzyka, wynikającej z art. 622 k.c.⁴² Wspomniane negatywne czynniki zewnętrzne determinują wielkość plonów i wpływają na poziom cen na rynku. Zawierając umowę kontraktacji, producent rolny nie zapobiega im bezpośrednio, ale ma możliwość otrzymania ustalonej ceny bez względu na zawirowania pojawiające się na rynku. Ponadto kontraktacja pozwala na podejmowanie strategicznych działań zarówno w obrębie gospodarstwa rolnego, jak i przedsiębiorstwa skupującego produkty rolne. Pobudza ona procesy planowania i przede wszystkim najbardziej pożądanego zarządzania środkami produkcji w rolnictwie. Tym samym ogranicza pojawianie się ryzyka organizacyjnego, przez które należy rozumieć uzyskanie innego wyniku produkcyjnego niż oczekiwany⁴³. W tym wypadku kontraktacja jest zarówno szansą na jego niwelowanie, jak i pewnym zabezpieczeniem przed jego wystąpieniem.

Analiza roli umowy kontraktacji w skali makro pozwala zauważyć, że wymusza ona specjalizację i koncentrację produkcji, co z kolei prowadzi do obniżania cen produktów rolnych⁴⁴. Jednakże i w tym zakresie pojawia się pewne ryzyko związane z liberalizacją handlu. Niższe koszty pozyskania surowca w krajach rozwijających się mogą okazać się korzystniejsze, a trzeba pamiętać o tym, że ceny na wybrane produkty rolne poza UE są niższe. Z kolei w skali mikro kontraktacja zapewnia stabilizację odbioru zakontraktowanych produktów i jednocześnie umożliwia dostęp do innowacji, co wpływa na polepszenie jakości produkcji, a także obniżenie jej kosztów. Następuje specjalizacja koncentracji produkcji i tym samym rośnie dochodowość gospodarstw.

⁴² A. Stelmachowski, *Kontraktacja*, w: *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2004, s. 249 i n.

⁴³ M. Jerzak, *Zarządzanie ryzykiem jako czynnik stabilizacji dochodów i poprawy konkurencyjności w rolnictwie*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, nr 3, s. 246-252.

⁴⁴ P. Czechelski, *Zmiany zachodzące w polskim rolnictwie pod wpływem korporacji transnarodowych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 8, 2007, nr 4, s. 69-73.

8. Większość stosowanych instrumentów zarządzania ryzykiem, mimo że są one oparte na mechanizmach ekonomicznych, posiada określone ramy prawne. Ich skuteczność zależy w dużej mierze od świadomości i wiedzy rolników. To oni winni ponosić odpowiedzialność za uwzględnienie i przewidzenie ryzyka w toku produkcji.

Istnieje wiele sposobów zarządzania ryzykiem rolnym. Podstawowym miejscem wdrażania poszczególnych jego instrumentów powinno być gospodarstwo rolne. Chodzi tu np. o dywersyfikację produkcji, zawieranie umów produkcyjnych (kontraktacji), ubezpieczenia. Poza nimi bardzo ważną rolę odgrywa „polityka” dzielenia się ryzykiem w ramach strategii kontraktów terminowych, funduszy wzajemnego inwestowania, współpracy w ramach grup producentów rolnych itp. Rola państwa we wspieraniu dochodów producentów rolnych jest doniosła, ale powinno ono ingerować dopiero wtedy, gdy wdrażane przez rolnika instrumenty nie zadziałają. W ostateczności producenci rolni powinni poszukiwać pozarolniczych źródeł przychodu lub zwiększać ich udział.

Stosowane instrumenty w ramach poszczególnych strategii mogą mieć różny zakres. Po pierwsze, mogą służyć prewencji, czyli zmniejszaniu prawdopodobieństwa wystąpienia niekorzystnych zjawisk. Tu szczególną rolę mogą pełnić nowe, wdrażane w obrębie gospodarstwa rozwiązania technologiczne, a także udział rolników w szkoleniach. Po drugie, instrumenty te mogą łagodzić skutki niekorzystnych zjawisk i przybierać formę instrumentów pochodnych, ubezpieczeń czy dywersyfikacji inwestycji finansowych. Natomiast jedynie usuwanie następstw niekorzystnych zjawisk jest postępowaniem zaradczym, traktowanym jako trzecia strategia. Nie zawsze jest ona korzystna dla rolnika, ponieważ często pozbawia go zasobów finansowych, prowadzi do zaciągania pożyczek bankowych bądź poszukiwania dochodów poza rolnictwem.

Jeżeli chodzi o ubezpieczenia, to warto podkreślić, że nie od wszystkich rodzajów ryzyka można się ubezpieczyć, i oczywiście zadaniem zakładów ubezpieczeniowych nie jest udzielanie pomocy, lecz prowadzenie działalności gospodarczej, która przynosi zyski.

Mimo że odpowiednie środki zaradcze powinny być przede wszystkim podejmowane przez producenta rolnego, to prawodawca unijny jest właściwym podmiotem do opracowania i wdrażania wspólnych zasad opcjonalnego wspierania systemów zarządzania ryzykiem przez państwa członkowskie. Może to następować przede wszystkim przez ustanowienie jednolitych uregulowań w ramach wspólnej organizacji rynku zgodnych z zasadami WTO.

Istniejące obecnie instrumenty prawne, w obliczu rosnącego poziomu ryzyka, nie są wystarczalne. Należy zatem poszukiwać nowych rozwiązań normatywnych oraz modyfikować już istniejące. Chodzi tu przykładowo o poszerzenie prywatnego systemu ubezpieczeniowego o dodatkowe rodzaje ryzyka (takie jak ubezpieczenie od zmiany klimatu, ubezpieczenie od utraty dochodu)⁴⁵.

Zaproponowany, nowy instrument stabilizacji dochodów (IST) rodzi jednak pewne obawy. Mianowicie podstawą jego wdrożenia i realizacji jest ewidencja dochodów rolników. Rodzimi producenci nie są płatnikami podatku dochodowego i tym samym nie ma obiektywnej możliwości oszacowania ich dochodu. Zatem pojawia się pytanie, w jaki sposób ustalić poziom jego spadku uprawniający do rekompensaty. Ponadto do wprowadzenia omawianego instrumentu potrzebne są dane historyczne z co najmniej 3 ostatnich lat. Jeśli nawet zostanie wprowadzony system monitorujący wysokość pozyskiwanych przez rolników dochodów, to i tak stosowania IST zostanie odroczone. Warto dodać, że instrument ten będzie miał zastosowanie tylko w sytuacji spadku dochodu o przynajmniej 30%, ale nie więcej niż 70%, czyli nadal pozostanie pewien zakres strat nieobjęty zabezpieczeniem finansowym, czego skutki będą odczuwali rolnicy. Ponadto – jak zauważa Z. Giersz – wątpliwości budzi zasadność współistnienia IST oraz płatności bezpośrednich, które to płatności są oderwane od produkcji i faktycznie pełnią funkcje wsparcia dochodów rolników.

Wydaje się, że przyszłościowym rozwiązaniem w zakresie zarządzania ryzykiem w rolnictwie byłoby tworzenie na szerszą skalę towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, które mogłyby oferować produkty ubezpieczeniowe niedostępne w dużych zakładach⁴⁶. Ich cechą charakterystyczną jest to, że każdy ubezpieczony członek jest jednocześnie współwłaścicielem towarzystwa. Co najważniejsze, celem działalności jest zaspokojenie potrzeb ubezpieczonych, a nie maksymalizacja zysków. Jednakże posiadają one dość ograniczoną wytrzymałość finansową z powodu niewielkich rozmiarów i słabej dywersyfikacji portfela. Z tego tytułu ich poprawne działanie wymagałoby rządowego wsparcia reasekuracyjnego.

Warto na koniec podkreślić, że ze względu na jedną z podstawowych funkcji WPR, którą jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego (to

⁴⁵ Z. Giersz, op. cit., s. 7.

⁴⁶ Z. Giersz, *Zarządzanie ryzykiem we Wspólnej Polityce Rolnej*, FAPA, <http://www.fapa.com.pl/gfx/cid/WPRpo2013/Zarz%C4%85dzanie%20Ryzykiem.pdf> (dostęp: 20.05.2013).

również zagadnienie wieloaspektowe), poszukiwanie optymalnych prawnych instrumentów chroniących działalność rolniczą i producenta rolnego powinno być priorytetem podczas jej rewizji.

LEGAL INSTRUMENTS OF RISK MANAGEMENT IN AGRICULTURE

S u m m a r y

This paper deals with the methods of reducing risk management that accompanies the production process in agriculture. Most of the instruments used for managing risk, despite the fact that they are based on economic mechanisms, are put in a certain legal framework. Their efficiency is largely based on the level of farmers' knowledge and awareness. There are many ways in which risk may be managed. Every agricultural holding should have certain risk management instruments implemented. An important role play so-called risk sharing instruments, such as term contracts, mutual investment funds, cooperation between agricultural producers groups and the like. Although the supportive role of the state is invaluable when farmers' income is at risk, the state should come in aid only when all other risk management instruments implemented by the farmer have proved inefficient.

GLI STRUMENTI GIURIDICI DELLA GESTIONE DEI RISCHI IN AGRICOLTURA

R i a s s u n t o

L'oggetto dell'articolo è la problematica legata ai metodi di riduzione rischio che accompagna il processo di produzione in agricoltura. La maggior parte degli strumenti di gestione del rischio utilizzati, anche se si basano su meccanismi economici, hanno una determinata veste giuridica. La loro efficienza dipende in gran parte dalla consapevolezza e sapere degli agricoltori. Vi sono molti metodi di gestire i rischi agricoli. Il luogo principale di implementazione dei vari strumenti dovrebbe essere l'azienda agricola. Un ruolo molto importante è svolto dalla "politica" di condivisione del rischio nell'ambito della strategia dei contratti a termine, fondi di investimento reciproco, cooperazione nell'ambito dei gruppi di produttori agricoli, ecc. Il ruolo dello stato nel sostenere il reddito dei produttori agricoli è davvero rilevante, ma lo stato dovrebbe intervenire solo quando gli strumenti predisposti dall'agricoltore non funzionano correttamente.

ZBIGNIEW TROJANOWSKI

Prawne pojęcie producenta rolnego według ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności w świetle orzecznictwa

1. Wstęp

Pojęcie „producent rolny” jest związane z regulacjami prawnymi dotyczącymi rolnictwa i jako wyrażenie języka prawnego znajduje różny wyraz w aktach prawnych. Niniejszy artykuł dotyczy pojęcia producenta rolnego zdefiniowanego w ustawie o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹. To pojęcie ma bardzo istotne znaczenie praktyczne w zakresie korzystania z instrumentów wsparcia rolnictwa w ramach działań objętych Wspólną Polityką Rolną, a jednocześnie rodzi wiele wątpliwości. Świadczy o tym niejednolite, bogate orzecznictwo sądów administracyjnych.

Celem niniejszego opracowania jest rozstrzygnięcie problemów związanych ze stosowaniem pojęcia producenta rolnego w praktyce, w świetle wspomnianej ustawy o ewidencji producentów. Rozważania otwiera ogólna charakterystyka samego pojęcia. Natomiast szczegółowa analiza dotyczy takich kwestii, jak: współmałżonek jako producent rolny, wnioskodawca

¹ Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm. (dalej jako: ustawa o ewidencji producentów).

jako producent rolny oraz producent rolny jako grupa osób. Część merytoryczną rozważań zamyka rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z usuwaniem numeru identyfikacyjnego.

2. Pojęcie producenta rolnego – ogólna charakterystyka

Pojęcie „producent rolny” według pierwotnego brzmienia ustawy o ewidencji producentów oznaczało osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem gospodarstwa rolnego lub posiadaczem zwierzęcia. Nowelizacja ustawy, która weszła w życie 27 lutego 2007 r.², poszerzyła definicję producenta rolnego o pojęcie rolnika w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003³.

Według przywołanego rozporządzenia „rolnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych – bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego – których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty (określonym w art. 299 Traktatu), oraz które prowadzą działalność rolniczą. Wejście w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009⁴ nie doprowadziło do modyfikacji dotychczasowej definicji rolnika.

Pojęcie producenta rolnego obejmuje posiadacza gospodarstwa rolnego, będącego osobą fizyczną lub prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych – bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego – których gospodarstwo znajduje się na tery-

² Ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. 2007, Nr 35, poz. 217 ze zm.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r., s. 1 (dalej jako: rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003).

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r., s. 1 (dalej jako: rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009).

torium Wspólnoty (określonym w art. 299 Traktatu) oraz która prowadzi działalność rolniczą lub jest posiadaczem zwierząt.

Definicja posiadacza gospodarstwa rolnego lub posiadacza zwierząt nie budzi w praktyce wątpliwości interpretacyjnych. Za posiadacza gospodarstwa rolnego był uznany podmiot, który faktycznie wykonuje wszelkie władztwo wobec gruntów rolnych i je fizycznie posiada. To władztwo musi przejawiać się efektywnym i rzeczywistym decydowaniem o gospodarstwie oraz korzystaniem z tego gospodarstwa z wyłączeniem innych osób. Niewystarczającym elementem do uznania podmiotu za producenta rolnego jest samoistne posiadanie przez niego gruntów rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego bez równoczesnego wykorzystywanie ich w celach rolniczych. Dopiero rolnicze wykorzystanie gruntu rolnego pozwala zakwalifikować taki podmiot jako producenta rolnego⁵.

Przytoczone powyżej pojęcie producenta rolnego ulegało modyfikacji w rozporządzeniach wdrażających działania „Planu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006”⁶, a także „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013”⁷. Dla przykładu, w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich⁸ za producenta rolnego był uznany podmiot, który prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności. Ta definicja zawężyła pojęcie producenta rolnego do podmiotu będącego właścicielem lub współwłaścicielem gospodarstwa rolnego.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24 marca 2009 r.⁹ uznał, że taka praktyka jest niedopuszczalna. Trybunał wskazał, że skoro „zakres podmiotowy pomocy dla gospodarstw niskotowarowych nie został okre-

⁵ Wyrok NSA z 17 lutego 2011 r., II GSK 239/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9DC0A75973>.

⁶ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich, M. P. Nr 56, poz. 958.

⁷ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M. P. Nr 94, poz. 1035.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 286, poz. 2870 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie o wsparciu gospodarstw niskotowarowych).

⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2009 r., U 6/07, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy, nr 3 z 31 marca 2009 r., s. 349.

ślony w obowiązujących bezpośrednio aktach prawa UE [...], należało stwierdzić, że materia ta nie może być przedmiotem samoistnej regulacji w akcie wykonawczym”. Należy także dodać, że definiowanie pojęcia producenta rolnego rozporządzeniem Rady Ministrów w sposób odmienny od definicji producenta rolnego określonego rozporządzeniem Unii Europejskiej narusza zasadę pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej.

Ustawodawca w rozporządzeniu o wsparciu gospodarstw niskotowarowych uznał za producenta rolnego podmiot, który prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich współwłasności. Powyższy zakres jest niezgodny z definicją producenta rolnego określoną ustawą o ewidencji producentów oraz zawartą w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 definicją rolnika, które nie wprowadzają do definicji producenta rolnego elementów prawa własności gospodarstwa rolnego.

3. Współmałżonek jako producent rolny

Przytoczone wcześniej pojęcie producenta rolnego ulega modyfikacji w odniesieniu do współmałżonków. W wypadku małżonków nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu z małżonków, co do którego współmałżonek wyraził pisemną zgodę. Artykuł 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów w wypadku małżonków wprowadza zakaz posiadania drugiego numeru identyfikacyjnego producenta rolnego. O ile zasadne jest posiadanie jednego numeru identyfikacyjnego w sytuacji, gdy małżonkowie wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne, o tyle sytuacja małżonków prowadzących odrębne gospodarstwa rolne wymaga szczegółowej analizy.

Ustawa o ewidencji producentów w wypadku prowadzenia przez małżonków dwóch odrębnych gospodarstw rolnych uniemożliwia jednemu z nich uzyskanie numeru identyfikacyjnego, a tym samym uznanie go za producenta rolnego. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały na brak możliwości uznania współmałżonka za odrębnego producenta rolnego. Artykuł 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów obliguje do nadania numeru identyfikacyjnego jednemu ze współmałżonków, niezależnie od ustroju majątkowego ich obowiązującego. Posiadanie odrębnego gospodarstwa rolnego przez współmałżonka producenta rolnego nie uprawnia

współmałżonka posiadającego oddzielne gospodarstwo rolne (jako jego majątek osobisty) do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadania mu numeru identyfikacyjnego¹⁰. Ustawa o ewidencji producentów od reguły określonej w przepisie art. 12 ust. 4 nie przewiduje wyjątków¹¹.

W ocenie sądów administracyjnych małżonkowie powinni otrzymywać jeden numer identyfikacyjny, niezależnie od tego, czy współposiadają gospodarstwo rolne. Ustawodawca nie zróżnicował bowiem sytuacji małżonków, którzy wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne, i tych małżonków, którzy posiadają odrębne gospodarstwa rolne, niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie i ekonomicznie. Przesłanką rozstrzygającą w przedmiotowym stanie faktycznym jest samo istnienie związku małżeńskiego.

Według innego stanowiska sądów administracyjnych istnieje możliwość nadania małżonkom dwóch odrębnych numerów identyfikacyjnych i uznanie ich za odrębnych producentów rolnych. Sąd administracyjny orzekł, że nadanie jednego numeru identyfikacyjnego w trybie art. 12 ust. 4 o ewidencji producentów stanowi jedynie ułatwienie dla organu i dla małżonków. Nadanie jednego numeru identyfikacyjnego nie może prowadzić do pozbawienia małżonka, który wyraził zgodę na ten techniczny tryb, prawa do uzyskania płatności z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego¹².

Zakaz posiadania przez małżonków dwóch numerów identyfikacyjnych, określony art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów, rodzi wątpliwości, co do zgodności takiej regulacji z definicją producenta rolnego zawartą w tej samej ustawie. Skoro producentem rolnym zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o ewidencji producentów jest osoba fizyczna, będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego lub posiadaczem zwierzęcia, prowadząca gospodarstwo rolne na terytorium Wspólnoty, to wprowadzenie zakazu uzyskania numeru identyfikacyjnego dla współmałżonka, mimo spełnienia samodzielnie przez niego kryteriów producenta rolnego, uniemożliwia nadanie mu statusu producenta rolnego i wyklucza tym samym możliwość ubiegania się o wsparcie dla gospodarstw rolnych.

¹⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 10 czerwca 2010 r., III SA/Po 261/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2A1D270A9E>.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2010 r., VIII SA/Wa 543/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4290CB4D6F>.

¹² Wyrok NSA z 16 września 2010 r., II GSK 769/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D8763705F0>.

Norma wyrażona art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów jest niezgodna z treścią art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Jeśli rolnik prowadzący gospodarstwo rolne na terytorium Wspólnoty jest równocześnie współmałżonkiem producenta rolnego, to – mimo że samodzielnie zarządza gospodarstwem rolnym – w świetle art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów nie może uzyskać numeru identyfikacyjnego, co wyklucza go z możliwości ubiegania się o wsparcie na rozwój gospodarstwa rolnego w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.

Ponadto art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów wprowadza w wypadku ubiegania się producenta rolnego o uzyskanie numeru identyfikacyjnego dodatkowy wymóg uzyskania zgody współmałżonka na wpis do ewidencji producentów. Wymóg uzyskania zgody współmałżonka na wpis do ewidencji producentów rolnych w sytuacji, gdy nie prowadzi on wspólnie z małżonkiem gospodarstwa rolnego, warunkuje uzyskanie numeru identyfikacyjnego od zgody osoby, która nie prowadzi działalności rolniczej. Brak zgody współmałżonka nieprowadzącego działalności rolniczej na wpis do ewidencji producentów wyklucza możliwość ubiegania się producenta rolnego o wsparcie gospodarstwa rolnego w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej.

4. Wnioskodawca jako producent rolny

Określając podmioty uprawnione do ubiegania się o wsparcie w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, ustawodawca posługuje się także pojęciem wnioskodawcy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać wniosek o wpis do ewidencji producentów oraz zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym¹³ (§ 2 ust. 1 pkt 3), we wniosku o wpis do ewidencji producentów wnioskodawca musi wskazać, czy jest producentem rolnym, organizacją producentów, przetwórcą, podmiotem prowadzącym zakład utylizacyjny lub potencjalnym beneficjentem. Z kolei według § 2 ust. 1 pkt 7 ten sam wnioskodawca musi wskazać, czy w dniu składania wniosku pozostaje w związku małżeńskim lub jest

¹³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wniosek o wpis do ewidencji producentów oraz zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym, Dz. U. 2010, Nr 163, poz. 1104 (dalej jako: rozporządzenie o wpisie do ewidencji producentów).

współposiadaczem gospodarstwa rolnego, lub prowadzi działalność w formie spółki cywilnej. Pojęcie wnioskodawcy określone w § 2 ust. 1 pkt 3 odnosi się w sposób bezpośredni do definicji producenta rolnego, natomiast w pkt 7 pojęcie wnioskodawcy jest utożsamiane z elementem składowym definicji producenta rolnego. Ustawodawca posługuje się niekonsekwentnie tym samym pojęciem: raz utożsamia pojęcie wnioskodawcy z producentem rolnym, a raz – z osobą, która jest osobą fizyczną wypełniającą wniosek o nadanie numeru identyfikacyjnego.

Pojęcie wnioskodawcy pojawia się także w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolno-środowiskowy” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013”¹⁴. Pojęciem wnioskodawcy prawodawca określa podmiot przejmujący po dotychczasowym producencie rolnym uprawnienia do uzyskania płatności w ramach programów rolnośrodowiskowych.

Zgodnie z treścią rozporządzenia rolnośrodowiskowego pojęciem wnioskodawcy ustawodawca posługuje się w sytuacji wystąpienia śmierci dotychczasowego producenta rolnego, rozwiązania osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, przekształcenia lub innego zdarzenia prawnego, w wyniku których zaistnieje następstwo prawne, następca prawny wnioskodawcy może wstąpić do toczącego się postępowania w sprawie przyznania płatności rolnośrodowiskowej na miejsce wnioskodawcy, jeżeli objął w posiadanie użytki rolne lub stado zwierząt ras lokalnych, objęte zobowiązaniem rolnośrodowiskowym wnioskodawcy. Jak widać, ustawodawca utożsamia tym samym pojęcie wnioskodawcy z pojęciem producenta rolnego.

Zwrócić należy uwagę na stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym numer identyfikacyjny producenta rolnego jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego. W sytuacji gdy współposiadacz, któremu nadano (za zgodą pozostałych współposiadaczy) numer identyfikacyjny, umiera bądź np. zbywa swój udział w gospodarstwie rolnym, niezbędne jest uruchomienie procedury nadania nowego numeru identyfikacyjnego (numer identyfikacyjny nie przechodzi na następcę prawnego, tj. spadkobiercę lub nabywcę) oraz nie może

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 33, poz. 262 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie rolnośrodowiskowe).

być przejęty automatycznie przez innego współposiadacza gospodarstwa rolnego¹⁵.

W sytuacji gdy dochodzi do następstwa prawnego producenta rolnego, konieczność ubiegania się producenta rolnego o wydanie nowego numeru identyfikacyjnego nie budzi wątpliwości. Jednakże w razie uznania, że małżonek nieskładający wniosku jest uczestnikiem postępowania w sprawie przyznania pomocy, z chwilą śmierci współmałżonka składającego wniosek drugiemu małżonkowi przysługuje prawo do pomocy należnej obojgu małżonkom, w części przypadającej na niego z tytułu udziału w majątku wspólnym, niezależnie od tego, czy pozostali spadkobiercy (w tym i pozostający przy życiu małżonek) złożą stosowne wnioski transferowe, o których mowa w wypadku następstwa producenta rolnego.

Twierdzenie to znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie „Przepisy tego rozporządzenia mają zastosowanie do spadkobiercy [...]. Skoro przepis art. 30 § 4 k.p.a. uregulował przeniesienie uprawnień i wstąpienie do postępowania w miejsce poprzedniej strony z mocy prawa, to nie można przyjąć, że żyjący małżonek, który jest także współwłaścicielem gospodarstwa będącego przedmiotem uprawnień wynikających z tej ustawy, jest wykluczony z kręgu podmiotów mogących działać w postępowaniu administracyjnym”¹⁶. Należy także zwrócić uwagę na orzeczenia wskazujące, że w sytuacji gdy dotychczasowy współposiadacz gruntu rolnego nie jest spadkobiercą współposiadacza, nie może on kontynuować prowadzenia gospodarstwa rolnego w ramach postępowania o przyznanie płatności do gruntów rolnych¹⁷. Wejście w życie 15 marca 2013 r. nowego rozporządzenia rolnośrodowiskowego¹⁸ nie wprowadziło zmiany w zakresie pojęcia producenta rolnego.

Dotychczasowe przepisy rozporządzenia rolnośrodowiskowego oraz zbliżone regulacje w innych aktach prawnych dotyczące przenoszenia praw do płatności do gruntów rolnych w wypadku śmierci współposiadacza gospodarstwa rolnego niosą za sobą zagrożenie utraty prawa do reali-

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 5 czerwca 2009 r., I SAB/Kr 3/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6F2DB33990>.

¹⁶ Wyrok NSA z 14 września 2011 r., II GSK 860/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E69E79D9CF>.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 5 czerwca 2009 r., I SAB/Kr 3/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6F2DB33990>.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2013, poz. 361.

zacji działań objętych „Programem rozwoju obszarów wiejskich” wtedy, gdy dotychczasowy współposiadacz gospodarstwa rolnego nie jest spadkobiercą zmarłego współposiadacza. Powyższe regulacje wykluczają możliwość kontynuowania produkcji rolniczej w ramach programów pomocowych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich przez producenta rolnego w sytuacji, gdy nie jest on równocześnie spadkobiercą dotychczasowego współposiadacza.

Co więcej, wspomniane zagrożenie istnieje również wtedy, gdy spadkodawca będący współposiadaczem gospodarstwa rolnego nie pozostawi spadkobierców lub nie będą oni zainteresowani kontynuowaniem prowadzenia działalności rolniczej. W tej sytuacji dotychczasowi współposiadacze gospodarstwa rolnego nie będą mogli kontynuować prowadzenia działalności rolniczej z udziałem środków wsparcia z Unii Europejskiej.

5. Producent rolny jako grupa osób

Przytoczona na wstępie definicja producenta rolnego wskazuje, że za producenta rolnego uznać należy grupę osób (bez względu na status członków grupy), jeżeli będą wspólnie prowadzić działalność rolniczą. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 5 ustawy o ewidencji producentów w wypadku producentów rolnych, przetwórców, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne lub potencjalnych beneficjentów działających w formie spółki cywilnej nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny nadaje się temu współnikowi, na którego pozostali współnicy wyrazili pisemną zgodę. Na tle tego przepisu pojawiły się liczne wątpliwości interpretacyjne, co doprowadziło do wydania przez NSA pytania z 11 stycznia 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II GSK 1290/10 przedstawił do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy w przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej, status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności przysługuje spółce cywilnej, współnikom spółki cywilnej, czy też współnikowi spółki cywilnej, o którym mowa w art. 12 ust. 5 tej ustawy?”¹⁹.

¹⁹ Postanowienie NSA z 11 stycznia 2012 r., II GSK 1299/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C57A0EE5EC>.

Definicja rolnika określona w art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 wyklucza uznanie za producenta rolnego wspólnika spółki cywilnej, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę. W tym miejscu należy zauważyć, że spółka cywilna jest przede wszystkim stosunkiem zobowiązaniowym, a więc węzłem obligacyjnym. Wynika to z treści art. 860 k.c., zgodnie z którym przez umowę spółki wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony, w szczególności przez wniesienie wkładów – to właśnie wspólnicy spółki cywilnej są grupą osób będących producentem rolnym. Także ustawa o swobodzie działalności gospodarczej²⁰ uważa za przedsiębiorców wspólników spółki cywilnej, a nie spółkę cywilną.

Powyższe twierdzenie znalazło swoje potwierdzenie w uchwale NSA z 30 maja 2012 r.²¹, w której Sąd uznał, że za producentów rolnych – rolników w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o ewidencji producentów nie można uznać wspólników spółki cywilnej. Sąd nie podzielił również stanowiska, że producentem rolnym (rolnikiem) jest jedynie ten wspólnik spółki cywilnej, który spełnia warunek w postaci nadania mu numeru identyfikacyjnego. Zasadnicze, wiążące znaczenie dla rozumienia pojęcia producenta rolnego – rolnika na gruncie tej ustawy mają przepisy zawierające definicje legalne. Przepisy ustawy o ewidencji producentów określające zasady dokonywania wpisu do ewidencji nie są z tymi przepisami – definicjami odpowiednio i jasno skorelowane. Przepis art. 12 ust. 5 ustawy o ewidencji producentów stanowi, że w wypadku producentów rolnych, przetwórców, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne lub potencjalnych beneficjentów działających w formie spółki cywilnej nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny nadaje się temu wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę. Ani z tego przepisu, ani z innych przepisów ustawy nie wynika, że tylko ten wspólnik jest uważany za producenta rolnego – rolnika. Taki wniosek byłby zresztą sprzeczny z treścią art. 3 pkt 3 uznającego m.in. za producenta rolnego jednostkę organizacyjną, nie zaś tylko jedną osobę z jej składu osobowego, wpisaną do ewidencji producentów.

Przytoczona uchwała w sposób znaczący wyjaśnia powstałe rozbieżności, ujawnione na tle stosowania ustawy o ewidencji producentów. Po-

²⁰ Ustawa z 14 października 2010 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.jedn.: Dz. U. Nr 220, poz. 1447.

²¹ Uchwała NSA z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/28FFEFEB96>.

wyższa uchwała potwierdza również wadliwość przepisów art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o ewidencji producentów, w części ograniczającej uprawnienia współmałżonków i współników spółki cywilnej do uzyskania numeru identyfikacyjnego. Ponadto – jak wskazuje NSA – przyjęte przez ustawodawcę regulacje dotyczące uprawnień współmałżonków, współposiadaczy i współników (przytoczone w treści art. 12 ustawy o ewidencji producentów) stoją w sprzeczności z treścią art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

Na tle przedstawionej uchwały niezbędna jest ocena dopuszczalnych zmian w strukturze producenta rolnego. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 5 ustawy o ewidencji producentów w wypadku producentów rolnych działających w formie spółki cywilnej nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer identyfikacyjny nadaje się temu współnikowi, co do którego pozostali współnicy wyrazili pisemną zgodę. Rozporządzenie o wniosku o wpis do ewidencji producentów nakłada na producenta rolnego ubiegającego się o numer identyfikacyjny obowiązek ujawnienia, czy wnioskodawca w dniu składania wniosku pozostaje w związku małżeńskim lub jest współposiadaczem gospodarstwa rolnego, lub prowadzi działalność w formie spółki cywilnej.

Przedstawiona systematyka oznacza, że w razie uzyskania numeru identyfikacyjnego przez producenta rolnego składającego się z grupy osób, współposiadaczy gospodarstwa rolnego, wystąpienie lub jakiegokolwiek inne ustanie bytu jednego ze współposiadaczy funkcjonującego w ramach grupy osób, który to został ujawniony jako wnioskodawca, oznacza ustanie bytu producenta rolnego. W tym wypadku zarówno wniosek, jak i postępowanie o nadanie numeru identyfikacyjnego nie mogą ulec zmianom, a konieczne jest ubieganie się dotychczasowego producenta rolnego o nadanie nowego numeru identyfikacyjnego oraz przejęcie praw do płatności po producencie rolnym, który funkcjonował w pierwotnym składzie. Zgodnie z cytowanym już wyrokiem WSA w Krakowie²² numer identyfikacyjny producenta rolnego jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego. Gdy współposiadacz, któremu za zgodą pozostałych współposiadaczy nadano numer identyfikacyjny umiera bądź np. zbywa swój udział w gospodarstwie rolnym, niezbędne jest uruchomienie procedury nadania nowego numeru identyfikacyjnego, ponieważ numer identyfikacyjny nie przechodzi na następcę prawnego, tj. spadko-

²² Wyrok WSA w Krakowie z 5 czerwca 2009 r., I SAB/Kr 3/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6F2DB33990>.

biercę lub nabywcę, oraz nie może być przejęty automatycznie przez innego współposiadacza gospodarstwa rolnego.

Jeżeli jednak wycofanie się jednego ze współposiadaczy gospodarstwa rolnego nie oznacza utraty bytu prawnego producenta rolnego i jako grupa osób nadal prowadzi on gospodarstwo rolne, to za nieprawidłowe uznać należy stanowisko wiążące numer identyfikacyjny odnoszący się do producenta rolnego z jednym z przedstawicieli współposiadaczy tego gospodarstwa. Wycofanie się jednego ze współposiadaczy gospodarstwa rolnego z działalności rolniczej nie może być utożsamiane z ustaniem bytu producenta rolnego, gdy pozostała grupa współposiadaczy gospodarstwa rolnego nadal spełnia wymogi, które uprawniały ich do uzyskania numeru identyfikacyjnego. Jest to tym bardziej istotne, że na gruncie ustawy o ewidencji producentów wpis do rejestru nie ma charakteru konstytucyjnego. Rolnik nie dlatego jest producentem rolnym, że został wpisany do rejestru, lecz dlatego, że spełnia warunki określone w przepisach prawa materialnego. Dokonanie wpisu do omawianego rejestru, podobnie jak to ma miejsce w wypadku innych wpisów do rejestrów o niekonstytucyjnym charakterze, ma charakter czynności materialno-technicznej i nie wywołuje skutków takich jak decyzja administracyjna. Procedura ubiegania się o uzyskanie numeru identyfikacyjnego określona rozporządzeniem o wpis do ewidencji producentów nie może ingerować w kształt pojęcia producenta rolnego określonego ustawą o ewidencji producentów i rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009. Powiązanie rozporządzeniem o wpis do ewidencji producentów numeru identyfikacyjnego z wnioskodawcą nie może prowadzić do modyfikacji definicji producenta rolnego i wykluczać z możliwości kontynuowania pod dotychczasowym numerem identyfikacyjnym działalności rolniczej producenta rolnego będącego grupą osób.

Za kontynuacją bytu prawnego producenta rolnego w zmienionym składzie osobowym przemawia także treść art. 14 ustawy o ewidencji producentów, na mocy której producent rolny jest zobowiązany zgłaszać zmianę danych objętych wnioskiem o wpis do ewidencji producentów. Przepisy ustawy o ewidencji producentów nie zawierają zakazu dokonywania zmian składu osobowego producenta rolnego, wskazując, że dotyczą każdej zmiany danych zawartych we wniosku o wpis do ewidencji producentów. Ustawowa możliwość procedowania zmian w składzie osobowym producenta rolnego uzasadnia kontynuowanie funkcjonowania producenta rolnego pod dotychczasowym numerem identyfikacyjnym w sytuacji, gdy dochodzi jedynie do zmian w składzie osobowym producenta rolnego.

6. Usuwanie numeru identyfikacyjnego

Przedstawiony charakter czynności technicznych związanych z uzyskaniem numeru identyfikacyjnego rodzi dodatkowe problemy w wypadku nieuprawnionego nadania numeru identyfikacyjnego producenta rolnego. Ze względu na brak decyzji o nadaniu numeru identyfikacyjnego producentowi rolnemu uzyskanie wpisu do ewidencji producentów można za przyczynę powstania stanu faktycznego, który może być wzruszony²³. Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o ewidencji producentów kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, wpisu do ewidencji producentów, jeżeli wnioskodawca nie jest producentem lub został mu już uprzednio nadany numer identyfikacyjny. Ustawodawca nie uregulował jednak sytuacji dotyczących procedury jego odbierania. W tym wypadku praktyka organów nadających numery identyfikacyjne producentom rolnym jest niejednolita: albo wydają decyzję odmawiającą posługiwania się numerem identyfikacyjnym, albo wykonują czynność czysto techniczną polegającą na anulowaniu dotychczasowego numeru identyfikacyjnego.

Aby określić procedurę usuwania numeru identyfikacyjnego z obrotu prawnego, zasadne wydaje się zastosowanie przepisów regulujących tryb dokonywania odmowy nadania numeru. Forma decyzji uchylającej numer identyfikacyjny producenta rolnego wydaje się najbardziej właściwa. Wprawdzie ustawa o ewidencji producentów nie reguluje wprost możliwości wykreślenia z ewidencji producentów ani pozbawienia numeru identyfikacyjnego, jednakże nie może to oznaczać dowolności co do trybu i formy rozstrzygnięcia tej kwestii. Wpis do ewidencji producentów i nadanie numeru identyfikacyjnego jest wprawdzie czynnością materialno-techniczną, ale czynnością z zakresu administracji publicznej dokonywaną zgodnie z wnioskiem strony i bez zastrzeżeń innych zainteresowanych, zatem eliminacja tej czynności z obrotu prawnego powinna następować w formie umożliwiającej stronie obronę jej interesów. W razie ujawnienia okoliczności, które wskazują, że rejestracja producenta i związane z nią nadanie numeru identyfikacyjnego zostały dokonane pomimo braku wymaganych w tym względzie przesłanek, a brak ten wystąpił już w momencie dokonania wpisu, konieczne staje się wyeliminowanie tej wadliwej czynności przez jej uchylenie w drodze decyzji przy zastosowa-

²³ Wyrok NSA z 31 marca 2009 r., II GSK 837/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/255511B3A6>.

niu na zasadzie analogii art. 13 ust. 1 ustawy o ewidencji producentów (przewidującego odmowę dokonania wpisu do ewidencji producentów w formie decyzji)²⁴. Nadanie numeru identyfikacyjnego jest traktowane jako potwierdzenie uzyskania wpisu do ewidencji producentów rolnych i ma charakter deklaratoryjny.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze analiza przepisów prawa polskiego i unijnego pozwala stwierdzić, że regulacje prawne zawarte w art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów dotyczące współmałżonków producenta rolnego, odmawiające im nadania numeru identyfikacyjnego w sytuacji, gdy prowadzą oni odrębne gospodarstwo rolne, są sprzeczne z definicją producenta rolnego tej samej ustawy oraz treścią definicji rolnika w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Również powiązanie numeru identyfikacyjnego producenta rolnego z osobą wnioskodawcy wypełniającego wniosek o nadanie numeru w sytuacji, gdy producentem rolnym jest zgodnie z treścią art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 grupa osób będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego jest sprzeczne z regulacją tego rozporządzenia oraz ustawą o ewidencji producentów.

Po drugie, zachowanie dotychczasowych regulacji prowadzi do wykluczenia z procesu ubiegania się o płatność do produkcji rolniczej w ramach instrumentów wsparcia rozwoju rolnictwa osób, które spełniają unijną definicję rolnika. Podmioty te, chociaż prowadzą działalność rolniczą uprawniającą do uzyskania płatności, to ze względu na ich status prawny (współmałżonek, osoba niebędąca spadkobiercą), bądź fakt wypełnienia formularza wniosku o nadanie numeru, w sposób niepozwalający na kontynuację produkcji rolniczej pod dotychczasowym numerem identyfikacyjnym, są wyłączone z prawa do uzyskania dopłaty.

Rozważania uzasadniają sformułowanie dwóch wniosków *de lege ferenda*. Po pierwsze – zasadna wydaje się nowelizacja art. 12 ust. 4 ustawy o ewidencji producentów, polegająca na usunięciu obowiązku posługiwania się przez małżonków jednym numerem identyfikacyjnym oraz konieczności udzielania zgody na złożenie wniosku o nadanie numeru identyfikacyjnego współmałżonkom. Dotyczy to także ust. 5 – należałoby

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 20 lutego 2008 r., III SA/Po 608/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B7573C84D2>.

usunąć zapis nakładający obowiązek nadania numeru identyfikacyjnego temu wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę.

Po drugie – niezbędne jest doprecyzowanie pojęcia „wnioskodawca” w rozumieniu rozporządzenia o wpisie do ewidencji producentów oraz wprowadzenie wyraźnych zapisów dopuszczających możliwość posługiwania się dotychczasowym numerem identyfikacyjnym producenta rolnego w razie zmian osobowych w strukturze producenta rolnego, zwłaszcza wtedy, gdy dotychczasowy wnioskodawca przestaje funkcjonować w ramach istniejącej struktury producenta rolnego.

LEGAL CONCEPT OF AN AGRICULTURAL PRODUCER UNDER THE ACT ON THE STATE SYSTEM OF REGISTERING PRODUCERS, AGRICULTURAL HOLDINGS AND REGISTERING APPLICATIONS FOR SUBSIDIES IN LIGHT OF SELECTED JUDICIAL DECISIONS

S u m m a r y

The aim of this paper is to define the concept of an agricultural producer that exists in the Act on the state system of registering producers, agricultural holdings and registering applications for subsidies, and to analyse selected judicial decisions applicable to the use of that concept in practice. The deliberations commence with an analysis of certain general issues such as: a spouse as an agricultural producer, an applicant as an agricultural producer, and an agricultural producer as a group of persons. Further, issues related to the striking off the identification number are presented and discussed. The paper concludes with an opinion that excluding an agricultural producer who is a spouse of another agricultural producer from the system of support dedicated to agricultural producers is unjustified, and ends with a postulate that the law on the state system of registering agricultural producers, agricultural holdings, and registering applications for subsidies needs to be amended.

LA NOZIONE GIURIDICA DEL PRODUTTORE AGRICOLO SECONDO LA LEGGE SUL REGISTRO NAZIONALE DEI PRODUTTORI, DELLE AZIENDE AGRICOLE E DELLE RICHIESTE DI CONTRIBUTI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA

R i a s s u n t o

Lo scopo delle considerazioni è quello di definire il concetto di produttore agricolo nella legge sul registro nazionale dei produttori, delle aziende agricole e delle richieste di contributi, ma anche di risolvere problemi legati all'applicazione di questo concetto in

pratica. Le considerazioni vengono aperte dall'analisi delle questioni più generali, in seguito l'autore esamina questioni specifiche quali: il coniuge come produttore agricolo, il richiedente come produttore agricolo e il produttore agricolo come gruppo di persone nonché i problemi legati alla rimozione del numero di identificazione. Concludendo, l'autore definisce ingiustificata l'esclusione dei produttori agricoli coniugi di un altro produttore agricolo dagli strumenti di sostegno. Le considerazioni vengono chiuse con il postulato di emendare la legge sul registro nazionale dei produttori agricoli, delle aziende agricole e delle richieste di contributi.

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI

Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym

1. Zgodnie z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, zmiana zagospodarowania terenu w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymagają ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Powyższa regulacja odnosi się również do zabudowy zagrodowej projektowanej na obszarze, dla którego nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wyraźnie odróżnił zabudowę zagrodową od innych inwestycji zmieniających zagospodarowanie terenu.

Na gruncie przepisów u.p.z.p. nie sformułowano legalnej definicji pojęcia „zabudowa zagrodowa”. Zachodzi zatem potrzeba ustalenia treści tego pojęcia. Zadanie powyższe ma nie tylko walor poznawczy. Wyraźnie rysuje się także aspekt praktyczny, gdyż ustawodawca przewidział odrębne reguły dla sytuowania obiektów budowlanych tworzących zabudowę zagrodową. Ustalenie, co wchodzi w skład zabudowy zagrodowej, determinuje zakres czynności prowadzonych w ramach postępowania administracyjnego zmierzającego do ustalenia warunków zabudowy. Decyzje o warunkach zabudowy wydają wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 60 ust. 1 u.p.z.p.).

Zabudowa zagrodowa stanowi istotny element gospodarstwa rolnego. Zgodnie z art. 55³ k.c. budynki lub ich części, wraz z gruntami rolnymi,

¹ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm. (dalej jako: u.p.z.p.).

urządzeniami i inwentarzem, razem stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą, określane są jako gospodarstwo rolne. Zabudowa zagrodowa to także ważny wyznacznik ukształtowania przestrzeni w krajobrazie wiejskim.

2. Pojęcie „zabudowa zagrodowa” zostało zamieszczone w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., ale bez objaśnienia treści tego pojęcia. Ustawodawca ograniczył się do wskazania, że zabudowa zagrodowa jest związana z gospodarstwem rolnym. W tej sytuacji należy rozważyć możliwość zrekonstruowania pojęcia „zabudowa zagrodowa” na podstawie przepisów prawa budowlanego oraz przepisów prawa rolnego.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane² pozwolenia na budowę nie wymaga budowa obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej: a) parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, b) płyt do składowania obornika, c) szczelnych zbiorników na gnojówkę lub gnojowicę o pojemności do 25 m³, d) naziemnych silosów na materiały sypkie o pojemności do 30 m³ i wysokości nie większej niż 4,50 m, e) suszarni kontenerowych o powierzchni zabudowy do 21 m². Jak widać, ustawodawca posługuje się pojęciem „zabudowa zagrodowa”, nie zdefiniował jednak tego pojęcia w samej ustawie, lecz w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Mianowicie w myśl § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³, przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. W tym samym rozporządzeniu wyjaśniono, że budynek gospodarczy w zabudowie zagrodowej przeznaczony jest do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych (§ 3 pkt 8).

Szczególnie istotnym elementem przywołanej regulacji jest zastrzeżenie, że zabudowa zagrodowa związana jest z rodzinnym gospodarstwem rolnym. Wprawdzie przepisy budowlane nie wyjaśniają, co należy rozumieć przez rodzinne gospodarstwo rolne, jednak definicję tego pojęcia

² T.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 243, poz. 1623 ze zm.

³ Dz. U. 2002, Nr 75, poz. 690 ze zm.

zamieszczono w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴. Zgodnie z art. 5 ust. 1 powołanej ustawy za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Wedle tej samej ustawy za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych (łączna ich powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha), która posiada kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkuje w gminie, na której obszarze jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i przez ten okres osobiście prowadzi to gospodarstwo (art. 6 ust. 1).

Na uwagę zasługuje okoliczność, że także sądy administracyjne przyjmują niekiedy, że pojęcie „zabudowa zagrodowa”, o którym mowa w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., trzeba rozumieć zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, i kładą akcent na to, czy zabudowa ma być zlokalizowana w rodzinnym gospodarstwie rolnym⁵.

Z przytoczonych przepisów wyłania się dość szczególne pojęcie zabudowy zagrodowej. Widoczny jest element przedmiotowy, którym jest rodzaj zabudowy. W skład zabudowy zagrodowej wchodzi bowiem budynki mieszkalne, budynki gospodarcze, budynki inwentarskie (np.: chlewnie, kurniki, obory, stajnie), a także takie obiekty budowlane, jak: płyty do składowania obornika, szczelne zbiorniki na gnojówkę lub gnojownicę, naziemne silosy na materiały sypkie czy suszarnie kontenerowe.

Równie istotny okazuje się przy definiowaniu zabudowy zagrodowej element podmiotowy. Mianowicie zabudowę zagrodową w świetle cytowanego rozporządzenia wykonawczego do prawa budowlanego stanowią budynki i budowle położone w gospodarstwach rodzinnych. Chodzi zatem o gospodarstwo prowadzone osobiście przez rolnika indywidualnego.

Pojawia się jednak wątpliwość, czy na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnione jest ograniczanie pojęcia zabudowy zagrodowej tylko do budynków w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Z treści art. 59 i nast. u.p.z.p. zupełnie nie wynika, aby

⁴ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803 ze zm.

⁵ Np.: wyrok NSA z 17 czerwca 2008 r., II OSK 660/07, Lex, nr 488011; wyrok WSA w Lublinie z 17 listopada 2011 r., II SA/Lu 519/11, Lex, nr 1152919.

zamiana zagospodarowania terenu była uzależniona od tego, jaki podmiot jest właścicielem nieruchomości, na której planowana jest inwestycja budowlana. Ważne jest to, czy planowana zabudowa będzie harmonizowała z dotychczasowym sposobem zagospodarowania określonego obszaru, stanowiącego pewną całość urbanistyczną. Nowa zabudowa musi kontynuować funkcję, parametry oraz wskaźniki już istniejącej. Cechy podmiotowe właściciela terenu są indyferentne z perspektywy określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy tego terenu. Zatem zawężenie zabudowy zagrodowej tylko do rodzinnego gospodarstwa rolnego prowadzonego osobiście przez rolnika indywidualnego nie znajduje uzasadnienia w przepisach regulujących tryb ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się również na to, że nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym, w którym wszyscy są wobec prawa równi (art. 2 i art. 32 Konstytucji RP), byłaby definicja „zabudowy zagrodowej” ograniczająca zakres tego pojęcia wyłącznie do budynków w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych⁶. Zdaniem sądów nie zachodzą żadne przesłanki, by różnicować możliwości zabudowy gospodarstw rolnych w zależności od ich potencjału produkcyjnego⁷.

Kolejna wątpliwość wynika z pytania o to, jak dalece można sięgnąć do innych aktów prawnych, dokonując rekonstrukcji pojęcia, którego znaczenie próbujemy ustalić na gruncie konkretnego aktu prawnego. Zatem rodzi się wątpliwość, czy definicji zabudowy zagrodowej, zamieszczonej w przepisach wykonawczych do ustawy – Prawo budowlane, można nadać tak szeroki zakres zastosowania. Każda definicja legalna powinna wskazywać, czy obejmuje regulacje w obrębie jednej ustawy, w obrębie kilku ustaw, czy może ma doniosłość w ramach całej gałęzi prawa. Jeśli akt prawny, w którym zawarta została definicja legalna, nie daje w tej mierze żadnej wskazówki, to zakres stosowania takiej definicji wynikać powinien z miejsca aktu normatywnego, w którym definicję legalną zamieszczono, w systemie wszystkich aktów normatywnych, a więc decydująca będzie hierarchia źródeł prawa⁸.

Nie ma generalnej odpowiedzi na pytanie, czy definicje zamieszczone w jednym akcie prawnym mogą swym zasięgiem zastosowania obejmo-

⁶ Wyrok NSA z 23 sierpnia 2007 r., II OSK 1118/06, Lex, nr 352065.

⁷ Wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r., II OSK 1536/07, Lex, nr 477263.

⁸ A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 159 i n.

wać także inne regulacje. W grę będą wchodziły różne wskazówki interpretacyjne, jak na przykład adekwatność definicji w kontekście celów, które realizuje określony akt prawny. Istotne będą argumenty z zakresu wykładni systemowej lub funkcjonalnej⁹.

Definicja „zabudowy zagrodowej” zamieszczona w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy do przepisów prawa budowlanego. Natomiast regulacje budowlane pozostają w ścisłym związku z przepisami regulującymi zagospodarowanie przestrzenne. Obie kategorie przepisów się uzupełniają, gdyż dotyczą różnych etapów tego samego procesu inwestycyjnego. Skoro prawo budowlane oraz prawo wyznaczające ład przestrzenny powinny ze sobą harmonizować, istnieje uzasadnienie, aby w razie potrzeby te same pojęcia w obu kategoriach przepisów rozumieć jednakowo.

Pojawia się jednak istotna wątpliwość, gdyż definicja „zabudowy zagrodowej” nie została sformułowana w ustawie – Prawo budowlane, lecz zamieszczono ją w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy. Zgodnie z § 149 Zasad techniki prawodawczej, zawartych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁰: „w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. Ponieważ dyrektywy redagowania tekstu prawnego powinny korespondować z dyrektywami interpretowania tekstu prawnego, zatem powstaje na tle przytoczonych zasad techniki prawodawczej domniemanie, że definicja zabudowy zagrodowej zamieszczona w rozporządzeniu wykonawczym nie posiada doniosłości poza przepisami tego rozporządzenia.

Należy zauważyć również, że wyżej powołane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, który to przepis nie zawiera upoważnienia do formułowania w rozporządzeniu definicji ustalających znaczenia pojęć ustawowych. Nadto trzeba podkreślić, że z brzmienia § 3 wcześniej wskazanego rozporządzenia wynika wprost, że definicje w nim zawarte mają zastosowanie jedynie w ramach

⁹ Zob. L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 135-141.

¹⁰ Dz. U. 2002, Nr 100, poz. 908.

przepisów tego rozporządzenia, o czym świadczy zwrot: „Ilekcioć w rozporządzeniu jest mowa o”.

Istotne jest także to, że definicja zabudowy zagrodowej w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 grudnia 2002 r. różni się wyraźnie od treści art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Ten drugi przepis wskazuje, które obiekty gospodarcze związane z produkcją rolną mogą być budowane bez pozwolenia na budowę, a jedynie na podstawie zgłoszenia zamiaru podjęcia budowy. Ustawodawca wyjaśnił, że wymienione obiekty uzupełniają zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej. Natomiast w powołanym wyżej rozporządzeniu wskazuje się na dwa nowe elementy. Mianowicie do zabudowy zagrodowej zaliczone zostały także budynki mieszkalne, ale – co istotniejsze – rozporządzenie wiąże zabudowę zagrodową nie z działką siedliskową, lecz z rodzinnym gospodarstwem rolnym. Opisany brak harmonii pomiędzy zapisem ustawowym a ustaleniami zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym każe sceptycznie podchodzić do możliwości szerszego stosowania definicji „zabudowa zagrodowa” ustalonej w rozporządzeniu.

Stanowisko powyższe przeważa w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem sądów pojęcie „zabudowa zagrodowa” w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, nie może być uznane za definicję legalną zabudowy zagrodowej przy dokonywaniu wykładni przepisu art. 61 ust. 4 u.p.z.p. W konsekwencji uznaje się, że skoro przy dokonywaniu wykładni art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie można stosować definicji zabudowy zagrodowej ustalonej w § 3 pkt 3 powołanego wyżej rozporządzenia, to tym samym nie można też posługiwać się definicją „gospodarstwo rodzinne” wynikającą z przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹.

3. W świetle powyższych ustaleń, należy rozważyć możliwość rekonstrukcji pojęcia „zabudowa zagrodowa”, występującego w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., na podstawie znaczenia, w jakim pojęcie to funkcjonuje w języku

¹¹ Np.: wyrok NSA z 23 sierpnia 2007 r., II OSK 1118/06, Lex, nr 352065; wyrok WSA w Poznaniu z 26 listopada 2010 r., II SA/Po 504/10, Lex, nr 754452; wyrok WSA w Poznaniu z 8 listopada 2011 r., II SA/Po 741/11, Lex, nr 1094800; wyrok WSA w Poznaniu z 22 marca 2012 r., II SA/Po 1046/11, Lex, nr 1138736; zob. też wyrok WSA w Białymstoku z 10 listopada 2009 r., II SA/Bk 513/09, Lex, nr 589081.

powszechnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych zaleca się, aby organy administracji prowadzące postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dokonywały wykładni językowej badanego pojęcia bez nawiązywania do regulacji zamieszczonych w innych aktach prawnych. Na podstawie definicji zamieszczonych w słownikach języka polskiego przyjmuje się, że „zabudowa zagrodowa” to zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza¹². Takie rozumienie zabudowy zagrodowej bardzo często przyjmują sądy administracyjne. Niemniej formułowane są także inne dość zbliżone określenia. W jednym z wyroków sądów administracyjnych uznano, że na gruncie wyłączeń postanowień art. 61 ust. 4 u.p.z.p. można przyjąć, że cechą zabudowy zagrodowej jest istnienie zagrody, czyli w językowym znaczeniu ogółu zabudowań gospodarczych, wraz z domem mieszkalnym, służących rolnikowi¹³.

Założenie, że pojęcie „zabudowa zagrodowa”, zamieszczone w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., powinno być rozumiane na gruncie powszechnej intuicji językowej, prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z zabudową skoncentrowaną wokół jednego miejsca, które można nazwać podwórzem lub zagrodą. Zagroda pełni dwie funkcje – jest to miejsce zamieszkania rolnika i jego rodziny, a zarazem miejsce pracy. Oznacza to, że budynkowi mieszkalnemu powinny towarzyszyć budynki gospodarcze, budynki inwentarskie, a także inne budowle potrzebne do prowadzenia gospodarstwa rolnego.

4. Istotną wątpliwość budzi miejsce lokalizacji zabudowy zagrodowej. Z art. 61 ust. 4 u.p.z.p. wynika jednoznacznie, że zabudowa zagrodowa musi być związana z gospodarstwem rolnym. Ustawodawca mówi ogólnie o gospodarstwie rolnym, nie wyróżniając jakiegoś specjalnego miejsca w tym gospodarstwie. Z kolei zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane zabudowa zagrodowa może istnieć tylko w ramach działki siedliskowej, przy czym brakuje ustawowej definicji działki siedliskowej. Natomiast definicje zabudowy zagrodowej oparte na znaczeniach zaczerpniętych z języka powszechnego wskazują, że chodzi o zabudowę w obrębie jednego podwórza.

Przy rozważaniu powyższego problemu nie można pominąć ustaleń zawartych w ewidencji gruntów i budynków. W myśl art. 21 ust. 1 ustawy

¹² Wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r., II OSK 1536/07, Lex, nr 477263.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 10 października 2011 r., II SA/GI 539/11, Lex, nr 1152549.

z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴ podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z pkt 1 ppkt 5 (zamieszczonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁵) do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się grunty zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia budowlane służące produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (kotłownie, komórki, garaże, szopy, stodoły, wiaty, spichlerze, budynki inwentarskie, place składowe i manewrowe w obrębie zabudowy itp.), a także zajęte pod ogródki przydomowe w gospodarstwach rolnych. Co więcej, z paragrafu 68 ust. 1 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia wyraźnie wynika, że budynki mogą być wznoszone na rozmaitych użytkach rolnych, takich jak: grunty orne, łąki, pastwiska czy sady. Na podstawie przytoczonych przepisów wolno uznać, że ewidencja gruntów i budynków nie wiąże zabudowy zlokalizowanej w gospodarstwie rolnym ani z pojęciem siedliska, ani z pojęciami zagrody lub podwórza.

Niemniej bardzo często zabudowa zagrodowa jest wiązana z pojęciem „siedlisko”, jako wyodrębnioną częścią gospodarstwa rolnego. Podkreśla się, że „działka siedliskowa to działka, na której rolnik mieszka i pracuje, a zabudowa zagrodowa to zespół zabudowań na tej działce składający się z domu mieszkalnego i budynków gospodarczych (stodoły, obory, spichlerza [...] itp.). Zabudowa ta może być zwarta (gdy budynki się ze sobą stykają) lub wolnostojąca (gdy budynki się nie stykają), jednak musi znajdować się w tzw. jednym obejściu, ogrodzeniu, na zwartym obszarze”¹⁶.

W orzecznictwie sądowym wielokrotnie przypomina się, że przepisy prawa nie zawierają definicji legalnej ani pojęcia „działka siedliskowa”, ani pojęcia „siedlisko”. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 15 grudnia 1969 r.¹⁷ za działkę siedliskową uważa się działkę pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego. Samo siedlisko nie jest jeszcze gospodarstwem rolnym, stanowi bowiem tylko zaplecze i bazę gospo-

¹⁴ T.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287 ze zm.

¹⁵ Dz. U. 2001, Nr 38, poz. 454.

¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 27 stycznia 2010 r., II SA/Gd 455/09, Lex, nr 600120.

¹⁷ III CZP 12/69, OSN 1970, nr 3, poz. 39.

darstwa rolnego¹⁸. W ślad za orzecznictwem Sądu Najwyższego przyjmuje się, że „działka siedliskowa to wydzielony obszar gospodarstwa rolnego przeznaczony na utworzenie siedliska (dom mieszkalny, budynki inwentarskie i budowle rolnicze oraz podwórko) zabezpieczające działalność rolniczą. Działka siedliskowa może być wydzielona z jednej lub kilku działek ewidencyjnych wchodzących w skład danego gospodarstwa rolnego. Nie można zatem granic obszaru zajętego pod działkę siedliskową utożsamiać z granicami działki wyodrębnionej ewidencyjnie”¹⁹.

Zdarzają się sytuacje, kiedy sądy administracyjne utożsamiają siedlisko z zabudową zagrodową, używając tych pojęć zamiennie. „Siedlisko lub inaczej zabudowa zagrodowa ma służyć prowadzeniu działalności gospodarczej, stanowiąc jednocześnie miejsce zamieszkania i pracy rolnika i jego rodziny. Zabudowa zagrodowa (siedlisko) łączy zatem funkcję mieszkaniową z funkcją produkcji rolnej i siedlisko tworzy dom mieszkalny, budynki inwentarskie, budynki gospodarcze i budowle rolnicze”²⁰.

Warto także przytoczyć stanowisko ostatnio wypowiedziane przez NSA, że „siedliskiem jest działka gruntu, na której znajdują się, a więc istnieją, użytkowane zabudowania, w szczególności budynek mieszkalny, zabudowania gospodarcze, budynki rolnicze czy też sam budynek mieszkalny. Jest to wydzielony obszar gospodarstwa rolnego przeznaczony pod zabudowania zabezpieczające działalność rolniczą. Istniejącym siedliskiem rolnym jest miejsce stanowiące zaplecze gospodarstwa, zabudowane budynkiem mieszkalnym oraz innymi budynkami gospodarczymi i rolnymi, czy też samymi zabudowaniami gospodarczymi i inwentarskimi, służące do racjonalnego prowadzenia gospodarstwa. Siedliskiem nie są natomiast same grunty, nawet wykorzystywane rolniczo”²¹.

Analiza związku pomiędzy określeniami „zabudowa zagrodowa” i „działka siedliskowa” prowadzi do wniosku, że pojęcia te w pełni korelują ze sobą. „Zabudowa zagrodowa” to zespół budynków i budowli zlokalizowanych w obrębie „działki siedliskowej”. „Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewnej całości produkcyjnej. Aby więc można było przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy zastosować art. 61 ust. 4 u.p.z.p., siedlisko winno znajdować się na

¹⁸ Uchwała SN z 13 czerwca 1984 r., III CZP 22/84, OSN 1985, nr 1, poz. 8.

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 30 stycznia 2009 r., II SA/Lu 777/08, Lex, nr 569105. Podobnie wyrok WSA w Szczecinie z 14 listopada 2012 r., II SA/Sz 866/12, Lex, nr 1241500.

²⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z 16 listopada 2011 r., II SA/Sz 917/11, Lex, nr 1132453.

²¹ Wyrok NSA z 24 października 2012 r., II OSK 1173/11, Lex, nr 1234234.

terenie gospodarstwa rolnego wnioskodawcy. Zdaniem sądu, jedno gospodarstwo rolne może też mieć co najwyżej jedną działkę siedliskową, by mogła ona korzystać z przywileju wynikającego ze wskazanego wyżej przepisu²².

Przepis art. 61 ust. 4 u.p.z.p. stanowi wprost, że zabudowa zagrodowa związana jest z gospodarstwem rolnym. Gdyby wskazany przepis mówił ogólnie o zabudowie związanej z gospodarstwem rolnym, wówczas odniesienie do działki siedliskowej nie znajdowałoby uzasadnienia. Jednakże art. 61 ust. 4 u.p.z.p. posługuje się pojęciem zabudowy zagrodowej związanej z gospodarstwem rolnym. Chodzi zatem o zabudowę tworzącą zagrodę, a więc o budynki i budowle skoncentrowane wokół wspólnego obejścia. Zabudowa w postaci zagrody prowadzi do powstania siedliska. W rezultacie należy przyjąć, że art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie dotyczy możliwości posadowienia obiektu budowlanego w jakiegokolwiek części gruntów należących do gospodarstwa rolnego, lecz dotyczy zagospodarowania siedliska jako zaplecza mieszkaniowego i gospodarczego dla gospodarstwa rolnego.

Niewątpliwie działka siedliskowa może być większa niż obszar zajęty pod zagrodę, gdyż może obejmować dodatkowo np. ogródek przydomowy lub sad. Współczesny charakter gospodarki rolnej może jednak dezaktualizować tradycyjne pojęcie zagrody, gdyż obiekty wielkogabarytowe (np. silosy), czy budynki inwentarskie o bardzo dużej obsadzie, znajdują się często w znacznym oddaleniu od budynku mieszkalnego i funkcjonującej przy nim zagrody w tradycyjnym znaczeniu. Produkcyjny charakter gospodarstwa rolnego oraz konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków mieszkaniowych w ramach zagrody wymuszają, aby niektóre budowle, zwłaszcza te uciążliwe dla otoczenia, pozostawały we właściwej odległości od zabudowań domowych i przydomowych (np. garaż, kotłownia, szopa na narzędzia). W tym kontekście na uwagę zasługuje następujące stanowisko sądu administracyjnego: „Inwestycja, polegająca na budowie na działkach użytkowanych już obecnie [...] dla celów zabudowy zagrodowej – budynku inwentarskiego o obsadzie do 40 DJP z silosem na paszę, zbiornikiem na gnojowicę i płytą gnojową stanowi element zabudowy zagrodowej. Nie ma bowiem żadnych podstaw do przyjmowania, że zabudowę zagrodową stanowią tylko małe budynki inwentarskie [...] oraz że wszystkie budynki znajdować się mają w niewielkiej od siebie odległości, tylko wówczas bowiem znajdować się będą w obrębie jednego po-

²² Wyrok WSA w Szczecinie z 14 listopada 2012 r., II SA/Sz 866/12, Lex, nr 1241500.

dwórza. Nie ma również podstaw do przyjmowania, że zabudowę zagrodową stanowią tylko te budynki, które przylegają do podwórza. Należy zauważyć, że podwórze to plac wśród zabudowań stanowiących pewną całość. Wielkość tego placu może być różna. Także na zabudowę zagrodową składać się może wiele zabudowań gospodarczych, różnie usytuowanych. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że częstokroć kształt i rozmiar działki zajętej pod zabudowę zagrodową wymuszać będą określone usytuowanie budynków, nie zawsze [...] wokół wąsko rozumianego podwórza²³.

5. Kontrowersje wywołuje ustalenie, czy jeden lub dwa budynki tworzą już zagrodę, czy też o zabudowie zagrodowej można mówić dopiero z chwilą, gdy powstanie kompletny zespół obiektów, składający się z budynku mieszkalnego oraz budynków gospodarczych i inwentarskich.

Początkowo przeważał pogląd, że: „budowa budynku gospodarczego na działce, na której znajduje się wyłącznie budynek mieszkalny, nie stanowi uzupełnienia zabudowy zagrodowej w ramach istniejącej działki siedliskowej w świetle art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane”²⁴. Przyjmowano, że zagroda musi mieć charakter zabudowy mieszkaniowo-produkcyjnej, związanej z gospodarstwem rolnym. Natomiast jeżeli na działce posadowiono wyłącznie budynek mieszkalny, to obiekt taki samodzielnie nie stanowi zabudowy zagrodowej.

W § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy²⁵, dokonano rozróżnienia poszczególnych rodzajów zabudowy, w tym także rozróżniono zabudowę mieszkaniową i zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych. Stworzyło to asumpt do podkreślenia, że wiejska zabudowa zagrodowa musi się różnić od zabudowy jednorodzinnej, w przeciwnym razie wyodrębnienie zabudowy zagrodowej byłoby niecelowe²⁶.

Z czasem zaczęło przeważać odmienne stanowisko. Mianowicie zwrócono uwagę na okoliczność, że to właśnie budynek mieszkalny określa charakter zabudowy zagrodowej. NSA uznał, że w wypadku zabudowy zagrodowej należy przyjąć, że zabudowa taka jest jedynie możliwa pod

²³ Wyrok WSA w Lublinie z 28 września 2010 r., II SA/Lu 340/10, Lex, nr 753784.

²⁴ Wyrok NSA z 11 grudnia 2003 r., II SA/Lu 886/02, Lex, nr 202738.

²⁵ Dz. U. 2003, Nr 164, poz.1588.

²⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 9 grudnia 2009 r., II SA/Po 190/09, Lex, nr 583061; zob. też wyrok WSA w Gdańsku z 21 kwietnia 2010 r., II SA/Gd 447/09, Lex, nr 576267.

warunkiem, że pozwolenie na budowę w pierwszym etapie dotyczy również budynku mieszkalnego, bez którego nie mogą funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem inne budowle rolnicze²⁷. Za siedlisko uznawana jest działka, na której posadowiono choćby tylko budynek mieszkalny. Zresztą zwykle budowę zagrody inicjuje budowa budynku mieszkalnego, wokół którego powstaje zabudowa uzupełniająca, tworząc funkcjonalną całość²⁸. Żeby przyjąć, że mamy do czynienia z zabudową zagrodową, wystarcza, aby na nieruchomości znajdował się tylko budynek mieszkalny lub tylko budynek gospodarczy, ważne jednak jest, aby każdy z nich był częścią składową gospodarstwa rolnego²⁹.

6. Przepis art. 61 ust. 4 u.p.z.p. wprowadza dwie odmienne reguły lokalizacji zabudowy zagrodowej na terenach, dla których nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Inne zasady odnoszą się do zabudowy zagrodowej, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie, a inne do zabudowy zagrodowej w gospodarstwach obszarowo mniejszych.

Znamienne jest, że ustawodawca wprowadził kryterium obszarowe w skali gminy, a nie np. województwa czy kraju. Jest to rozwiązanie zrozumiałe, skoro ład przestrzenny kształtowany jest właśnie na poziomie gminy.

Problematyczna okazuje się jednak sytuacja, kiedy grunty tworzące jedno gospodarstwo rolne położone są w co najmniej dwóch gminach, a budowa lub uzupełnienie zabudowy zagrodowej dotyczy tylko działki położonej w jednej gminie. Powstaje pytanie, czy jest dopuszczalne sumowanie poszczególnych nieruchomości położonych w kilku gminach, a należących do jednego gospodarstwa rolnego. Wątpliwość jest istotna, ponieważ to, czy zabudowa zagrodowa jest rozproszona, czy też skoncentrowana, należy oceniać w skali gminy, na której terenie ma być zlokalizowana zabudowa zagrodowa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zaakceptowano rozwiązanie korzystne dla inwestora. Przyjęto, że jeżeli grunty wchodzące w skład jednego gospodarstwa rolnego, a położone w kilku gminach, są funkcjonalnie związane z zabudową zagrodową położoną tylko w jednej gminie,

²⁷ Wyrok NSA z 29 czerwca 2012 r., II OSK 609/11, Lex, nr 1285036.

²⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 25 stycznia 2011 r., II SA/Lu 811/10, Lex, nr 953343.

²⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 kwietnia 2006 r., II SA/Wr 11/05, Lex, nr 891645.

to można grunty te sumować w celu porównania ze średnią powierzchnią gospodarstwa rolnego w gminie, w której będzie realizowana inwestycja. Zatem nie trzeba uwzględniać tylko gruntów inwestora położonych w tej gminie, w której inwestor zamierza realizować zabudowę zagrodową³⁰.

Należy uznać za trafne stanowisko, że nie wolno ograniczać pojęcia gospodarstwa rolnego, zawartego w art. 61 ust. 4 u.p.z.p., tylko do tej jego części położonej na terenie gminy, w której planowana jest realizacja lub uzupełnienie zabudowy zagrodowej. Gospodarstwo rolne to zorganizowana całość gospodarcza zdolna do realizacji wyznaczonych zadań gospodarczych, natomiast to, czy grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego są względem siebie rozproszone, czy też tworzą zwarty kompleks, nie ma doniosłości z perspektywy art. 61 ust. 4 u.p.z.p. Jeżeli grunty są funkcjonalnie powiązane, to niezależnie czy znajdują się w granicach administracyjnych jednej lub kilku gmin, ich łączna powierzchnia służy do porównania ze średnią powierzchnią gospodarstwa rolnego w gminie, w której zlokalizowana jest zabudowa zagrodowa³¹.

7. Gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z zabudową zagrodową nie przekracza średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w danej gminie, wówczas inwestycja budowlana planowana w ramach zabudowy zagrodowej podlega tym samym regułom, co każda inwestycja. Wobec tego zabudowa w małych gospodarstwach rolnych powinna być tworzona zgodnie z zasadami powszechnie obowiązującymi. Zasady te wyznacza art. 61 ust. 1 u.p.z.u., wedle którego ustalenie warunków zabudowy dla każdego przedsięwzięcia budowlanego wymaga łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;

2) teren ma dostęp do drogi publicznej, przez co należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające do zamierzenia budowlanego, przy czym warunek ten jest spełniony także,

³⁰ Wyrok NSA z 21 grudnia 2007 r., II OSK 1723/06, Lex, nr 372227.

³¹ Wyrok NSA z 16 października 2009 r., II OSK 1632/08, Lex, nr 573589.

jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane przez umowę zawartą między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem;

4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc z dniem 1 stycznia 2003 r.;

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Na wstępie trzeba zauważyć, że warunek z pkt 4, a zatem prawna możliwość zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele, nie odnosi się do zabudowy zagrodowej. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³² gruntami rolnymi są także grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi i innymi budynkami służącymi wyłącznie do produkcji rolniczej. Wobec tego uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Niezależnie od treści art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. można ustalać warunki zabudowy na przedsięwzięcia zgodne z rolnym lub leśnym przeznaczeniem terenu, gdyż grunt pod budynkami tworzącymi zagrodę pozostaje nadal gruntem rolnym i nie zmienia przeznaczenia³³. Zabudowa zagrodowa nie zmienia przeznaczenia gruntów rolnych.

Najistotniejsza jest jednak okoliczność, że zabudowa zagrodowa w małych gospodarstwach rolnych musi spełniać kryterium tzw. dobrego sąsiedztwa. Oznacza to, że w najbliższym otoczeniu musi istnieć zabudowa podobna do planowanej, a planowana zabudowa w ramach zagrody musi kontynuować wskaźniki i parametry zabudowy sąsiedniej. W warunkach wiejskich znalezienie w sąsiedztwie choćby jednej działki już zabudowanej, dostępnej z tej samej drogi publicznej nie zawsze jest możliwe. Ale nawet jeśli w sąsiedztwie występuje zabudowa, to należy pamiętać, że będzie ona determinowała formę architektoniczną i wskaźniki kształtowania zabudowy (np. intensywność wykorzystania terenu) w odniesieniu do projektowanej inwestycji.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy brak miejscowego planu zagospo-

³² T.jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.

³³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 509.

darowania przestrzennego³⁴, w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków zawartych w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy zasadniczej w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Zatem obszar analizowany nie jest zbyt rozległy, a skoro wiąże się z pojęciem sąsiedztwa, to zabudowy sąsiedniej nie można poszukiwać zbyt daleko. Taka sytuacja wyraźnie komplikuje plany inwestycyjne w gospodarstwach rolnych o powierzchni mniejszej niż średnia wyliczona dla danej gminy.

Przepis art. 61 ust. 4 u.p.z.p. zwalnia wielkopowierzchniowe gospodarstwa rolne od stosowania wobec nich w procesie inwestycyjnym zasady tzw. dobrego sąsiedztwa. Z rozproszoną zabudową zagrodową mamy do czynienia w odniesieniu do gospodarstw rolnych, których powierzchnia przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Rezygnacja w stosunku do dużych gospodarstw z ograniczeń wynikających z zasady tzw. dobrego sąsiedztwa jest zrozumiała. W wypadku zabudowy zagrodowej istniejącej w znacznym rozproszeniu nie ma ani możliwości, ani potrzeby, aby zabudowa taka nawiązywała do parametrów, cech i wskaźników jakiejś innej zabudowy.

W takiej sytuacji rozproszona zabudowa zagrodowa musi spełniać tylko dwa warunki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Po pierwsze, inwestycja budowlana prowadzona w ramach zagrody powinna mieć zapewnioną obsługę komunikacyjną. Po drugie, gestorzy sieci przesyłowych (np. wodociągi, linie energetyczne) muszą zapewnić, co najmniej na poziomie planowania, dostęp do infrastruktury przesyłowej. Są to warunki zrozumiałe i niezbędne do racjonalnego prowadzenia inwestycji budowlanej.

8. Poczynione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że pojęcia „zabudowa zagrodowa”, zamieszczonego w art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie należy rekonstruować tylko na podstawie przepisów budowlanych ani przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przy interpretacji art. 61 ust. 4 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze także dyrektywę pierwszeństwa języka potocznego/powszechnego. Prowadzi to do rozumienia pojęcia „zabudo-

³⁴ Dz. U. 2003, Nr 164, poz. 1588.

wa zagrodowa” jako zespołu zabudowań złożonego z budynku mieszkalnego, budynków i budowli gospodarczych oraz budynków inwentarskich, usytuowanych wokół wspólnego podwórza. Zagroda stanowi zaplecze mieszkaniowe, maszynowe i infrastrukturalne dla gospodarstwa rolnego; jest z tym gospodarstwem funkcjonalnie i organizacyjnie powiązana.

Zabudowa zagrodowa łączona jest z pojęciem „działka siedliskowa”. Dla omawianej zabudowy kluczowe są także pojęcia podwórza lub obejścia. Współcześnie brak wystarczających powodów, aby obstawać przy tradycyjnym rozumieniu podwórza, jako miejsca, wokół którego koncentruje się zabudowa zagrodowa. Należy przyjąć, że poszczególne budynki, budowle lub urządzenia mogą być położone w oddaleniu od centralnego punktu zagrody. Jednocześnie jednak powinna być zachowana ciągłość komunikacyjna pomiędzy tymi obiektami, a ich lokalizacja uzasadniona rolą, jaką odgrywają w procesie produkcji rolnej.

Stwierdzić należy także brak dostatecznych powodów, aby zbyt wąsko interpretować pojęcie „istniejąca zabudowa zagrodowa”. Przeważa słuszne przekonanie, że już sam budynek mieszkalny może być traktowany na równi z zabudową zagrodową, jeśli jest funkcjonalnie związany z gospodarstwem rolnym. Budynek mieszkalny jest koniecznym elementem do zorganizowania wokół niego dalszych obiektów budowlanych służących do prowadzenia gospodarstwa.

Na tle art. 61 ust. 4 u.p.z.p. bardzo istotne jest wyróżnienie rozproszonej zabudowy zagrodowej, jako charakterystycznej dla gospodarstw rolnych większych niż średnie. Proces budowlany został w odniesieniu do takiej zabudowy ułatwiony. Natomiast w małych gospodarstwach rolnych zabudowa zagrodowa musi spełniać kryterium tzw. dobrego sąsiedztwa. Oznacza to, że w okolicy stanowiącej pewną urbanistyczną całość wszystkie budynki wchodzące w skład zagrody nie tylko powinny kontynuować taką samą funkcję, lecz także formę architektoniczną oraz wskaźniki kształtowania zabudowy.

A CONCEPT OF A ‘FARM BUILDING’ IN LIGHT OF THE PROVISIONS REGULATING SPATIAL DEVELOPMENT

S u m m a r y

The aim of this paper is an analysis of the concept ‘farm building’ in light of article 41 clause 4 of the Act on Planning and Spatial Development and clarification of certain specific issues. Different interpretations of the same concept are presented, followed by rather

impossible to accept consequences of such interpretations grounded in the regulations of construction law and agricultural law. Further, relationships between certain legal categories referred to in the Act, such as an agricultural holding, a dwelling plot, or a barnyard are discussed with an attempt to decide whether a dwelling house alone, if connected with an agricultural holding, may be treated in the same way as a farm building. The importance of the size factor in determining different categories of building permits and conditions has been also noted. Finally, the manner of determining land development conditions for small objects erected in small agricultural holdings is presented.

IL CONCETTO DI FATTORIA SULLO SFONDO DELLE NORME SULL'EDIFICAZIONE TERRITORIALE

R i a s s u n t o

Lo scopo del lavoro è l'analisi del concetto di "fattoria" alla luce dell'art. 61, comma 4 della legge sulla pianificazione ed edificazione territoriale e la risoluzione di una serie di problemi specifici. L'autore presenta diverse interpretazioni di questo concetto e le conseguenze, difficili da accettare, dell'interpretazione riferentesi alla comprensione del concetto discusso sullo sfondo delle norme del diritto edilizio e agrario. Egli descrive anche il rapporto tra la fattoria e le categorie giuridiche quali azienda agricola, appezzamento di terreno destinato all'insediamento e cortile nonché risponde alla domanda se l'edificio abitativo stesso, collegato all'azienda agricola, può essere equiparato alla fattoria. L'attenzione è stata posta anche sull'importanza del criterio territoriale in materia di determinare le condizioni edificatorie per la fattoria. Alla fine è stata presentata la procedura da seguire nel determinare le condizioni edificatorie per gli edifici collocati nelle piccole aziende agricole.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej

1. Wprowadzenie

Jakość i różnorodność unijnej produkcji rolnej, rybołówstwa i akwakultury są atutami sektora rolnictwa. Mają one znaczenie dla konkurencyjności oraz dziedzictwa kulturowego i kulinarnego Unii Europejskiej. Wspólna polityka rolna, według dokumentu Europa 2020, winna wyznaczać nowe kierunki polityki jakości produktów rolnych służące promowaniu produktów o szczególnych cechach, przy jednoczesnym zapewnieniu uczciwej konkurencji. Polityka jakości produktów rolnych wymaga więc przeglądu pod kątem możliwości uwzględnienia wspomnianych priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej.

Wyrazem nowego podejścia ustawodawcy do jakości produktów rolnych i żywnościowych jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych¹, które uchyliło z dniem 3 stycznia 2013 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 509/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami² oraz nr 510/2006 z 20

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE z 14 grudnia 2012 r., L 343/1 (dalej jako: rozporządzenie nr 1151/2012).

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami Dz. Urz. L 93 z 31 marca 2006 r., s. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 509/2006).

marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych³.

Nowa regulacja prawna zmienia orientację regulacji prawnej w zakresie produktów rolnych i żywnościowych – tzw. wysokiej jakości. Ustawodawca wyraźnie wyodrębnia osobne kategorie prawne produktów, określając je mianem „systemów jakości”. Regulacja odnosząca się do systemów jakości produktów rolnych ma charakter dwutorowy. Przede wszystkim wyróżnione zostały trzy występujące dotychczas w obowiązujących przepisach kategorie określeń produktów, a nadto ustanowiona została osobna grupa określeń produktów o charakterze dobrowolnym (tzw. produkt górski – *mountain product*).

Według art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1151/2012 „systemy jakości” oznaczają systemy ustanowione na mocy tytułów II, III i IV tego aktu. Termin „system jakości” pojawił się już w polityce jakości produktów rolnych m.in. w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej z 15 października 2008 r., która odnosiła się do „szczególnych systemów zapewnienia jakości produktów rolnych”, zwłaszcza do produktów z oznaczeniami geograficznymi i gwarantowanych tradycyjnych specjalności oraz produktów pochodzących z najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej⁴.

Problematyka jakości produktów rolnych była wielokrotnie poruszana w literaturze prawa rolnego zarówno krajowej⁵, jak i zagranicznej⁶. Więk-

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. L 93 z 31 marca 2006 r., s. 12 (dalej jako: rozporządzenie nr 510/2006).

⁴ Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości, Bruksela, 15 października 2008 r., KOM (2008) 641 wersja ostateczna.

⁵ Zob. bliżej I. Brańczyk, *Ochrona oznaczeń geograficznych*, „Studia Prawa Prywatnego” 2011, nr 2, s. 73 i n.; E. Całka, E. Nowińska, w: *System prawa prywatnego*, t. 14 B: *Prawo własności przemysłowej*, red. R. Skubisz, wyd. 1, Warszawa 2012, s. 1245 i n., Legalis; R. Budzinowski, *Il mercato agricolo di qualità*, w: M. D’Addezio, A. Germanò (red.), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell’Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali. Atti del Convegno. Udine, 24-25 novembre 2006*, Milano 2007, s. 123 i n.; G. Russak, *Idea produktów regionalnych i lokalnych w Unii Europejskiej*, w: M. Gąsiorowski (red.), *O produktach tradycyjnych i regionalnych. Możliwości a polskie realia*, Warszawa 2005, s. 61 i n.

⁶ L. Costato, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, nr 4, s. 648 i n.; A. Germanò, *Qualità alimentare, un’Europa, due sistemi*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 1, s. 22 i n.; G. Maccioni, *L’ambiguità della qualità*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 1, s. 31 i n.; F. Albisinni, *La qualità in agricoltura e nell’alimentazione*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 3, s. 3 i n.

szość publikacji dotyczyła jednak uchylonej już regulacji prawnej – rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006. Choć niektóre rozważania zachowują swoją aktualność, wejście jednak w życie rozporządzenia nr 1151/2012 jest doskonałą okazją do nowego spojrzenia na jakość produktów rolnych. Nie jest to jednak wyłączna przyczyna przemawiająca za podjęciem problematyki jakości produktów rolnych. Za napisaniem artykułu przemawiają również względy poznawcze i gospodarcze.

Po pierwsze, zasadne jest przeprowadzenie analizy nowej regulacji prawnej w celach poznawczych. Pozwoli to na dokonanie wstępnej oceny przepisów w świetle strategicznych celów wspólnej polityki rolnej oraz w kontekście dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu uchylonych przepisów rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006.

Po drugie, jakość produktów rolnych powiązana jest z konkurencyjnością sektora rolnictwa i stwarza perspektywę uzyskiwania wsparcia finansowego przez rolników. Jakość produktów może być także traktowana jako odpowiedź na potrzeby konsumentów. Należy wskazać, że w kolejnych latach producenci będą mogli skorzystać ze środków unijnych i przeznaczyć je m.in. na promocję, kampanie informacyjne i reklamę produktów wysokiej jakości, ponieważ działania te otrzymają wsparcie finansowe z unijnego budżetu. Komisja Europejska zatwierdziła 22 programy dotyczące właśnie promowania produktów rolnych w Unii Europejskiej i na świecie 25 kwietnia 2013 r.⁷ Całkowity budżet wspomnianych programów objętych finansowaniem wynosi 71,94 mln euro w ciągu trzech lat, w których będą one realizowane. Promocja dotyczyć będzie takich produktów, jak w szczególności: oliwa, mleko i przetwory mleczne, mięso, świeże i przetworzone owoce i warzywa, produkty ekologiczne, jajka, wino i inne alkohole, produkty ogrodnicze, jak również produktów najwyższej jakości zarejestrowanych w systemach chronionej nazwy pochodzenia, chronionego oznaczenia geograficznego i gwarantowanych tradycyjnych specjalności⁸.

Ponadto systemy jakości uzyskają finansowe wsparcie na podstawie regulacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich. Wstępny zarys „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020” przewiduje wsparcie dla systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w ramach trzeciego priorytetu pt. „Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie”. Celem wsparcia jest

⁷ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-369_pl.htm.

⁸ Ibidem.

według przywołanego dokumentu lepsze zintegrowanie głównych producentów z łańcuchem żywnościowym przez systemy jakości, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów i organizacje międzybranżowe⁹.

Celem artykułu będzie próba ustalenia, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, nowe rozwiązania prawne (rozporządzenie nr 1151/2012) dotyczące jakości produktów rolnych i żywnościowych kształtują prawne jej pojęcie. Struktura rozważań została podporządkowana tak określönemu celowi.

2. Polityka jakości

Krótko po przyjęciu Zielonej Księgi Jakości w 2009 r. Komisja stwierdziła, że producenci mają predyspozycje ku temu, by sprostać oczekiwaniom konsumentów w zakresie jakości produktów rolnych i żywnościowych. Zdaniem Komisji jakość może stanowić długoterminowe narzędzie konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju w Unii. W szczególności jednak funkcję taką Komisja przypisała systemom oznaczeń geograficznych i rolnictwu ekologicznemu i uznała je za ważne elementy unijnej polityki jakości produktów¹⁰. W ocenie Komisji systemy te dostarczają korzyści konsumentom, producentom i służą zrównoważonemu rozwojowi. Nadto wówczas Komisja wskazała, że jej intencją jest praca nad definicjami m.in. produktów górskich¹¹.

Do powyższych kwestii nawiązała również rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25 marca 2010 r. w sprawie polityki jakości produktów rolnych: jaką strategię wybrać?¹² Parlament sformułował stanowisko podobne do powyższego stanowiska Komisji, wskazując, że polityka jakości może przyczynić się do zwiększenia konkurencji i podniesienia wartości dodanej gospodarki regionów europejskich. Jednakże Parlament dostrzegł potrzebę wzmocnienia polityki jakości Unii Europejskiej i podkreślił, że może być ona przyczyną ważnych zmian w rolnictwie europejskim, skoro

⁹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2013-2020, wersja z 16 kwietnia 2013 r., wersja 1.0, www.minrol.gov.pl.

¹⁰ Council of the European Union, Limite, Brussels, 16 June 2009, 10722/09, AGRI 259 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10722.en09.pdf>.

¹¹ Ibidem.

¹² Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0088+0+DOC+XML+V0//PL>.

już choćby produkty o chronionym oznaczeniu geograficznym mają wartość 14 mld euro.

Parlament poparł wówczas wprowadzenie dodatkowych nieobowiązkowych pojęć zastrzeżonych, takich jak „produkt górski” oraz „produkt o niskiej emisji dwutlenku węgla”. Nadto wyraził poparcie dla harmonizacji na szczeblu unijnym zasad stosowania określenia „górski”, które wówczas podlegało regulacji tylko w kilku państwach członkowskich. Zdaniem Parlamentu należało wspierać dobrowolne etykietowanie innych przyjaznych dla środowiska i zwierząt systemów produkcji, takich jak „produkcja zintegrowana”, „wypas na świeżym powietrzu” czy „rolnictwo górskie”. Konieczna, w ocenie Parlamentu, jest ochrona m.in. produktów z regionów górskich. Wreszcie, w rezolucji Parlament wskazał, że z doświadczeń producentów wynika, iż zarządzanie jakością produktu oparte na ochronie nazwy pochodzenia i chronionych oznaczeniach geograficznych oraz skuteczność ochrony przed nadużyciami „to zbyt mało dla dalszego rozwoju produktów z oznaczeniem geograficznym”. Dostrzegł konieczność zmiany regulacji, dążenia do jej uproszczenia, zwłaszcza procedur rejestracji, a w zasadzie dokonania przeglądu uchylonych obecnie rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006¹³.

W szczególności weryfikacji wymagał system gwarantowanych tradycyjnych specjalności, by był on bardziej atrakcyjny dla producentów. Parlament był za tym, by wprowadzić w życie narzędzia pozwalające na nadanie wartości małym producentom lokalnym, produkującym metodami tradycyjnymi i rzemieślniczymi oraz na ich wspólną promocję¹⁴.

Powyższe stanowiska były zbieżne także z innymi poglądami wyrażanymi na forum europejskim. W opinii Komitetu Regionów regiony europejskie miały odegrać ważną rolę w kreowaniu polityki jakości¹⁵. Dostrzegano także, że tradycyjne gwarantowane specjalności i prace nad tymi określeniami nie przynoszą zadowalających efektów. Chodzi zwłaszcza o jego bardziej precyzyjne zdefiniowanie, np. w ten sposób „traditional and local specialities”, ponieważ w tym określeniu zawarte są czynniki zarówno czasu (tradycyjny), jak i miejsca (lokalny). Komitet widział tak-

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Opinion of the Committee of the Regions on the Quality of Agricultural Products, 83rd Plenary Session, DEVE-IV-048, 9 and 10 February 2010, http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdr%5Cdeve-iv%5Cdossiers%5Cdeve-iv-048%5Ccdr315-2009_fin_ac.doc&language=EN.

że przy tej okazji ściśle powiązania pomiędzy drugim filarem, polityką jakości i rozwoju obszarów wiejskich¹⁶.

Jak widać, terminologia, którą posłużył się ustawodawca w nowym rozporządzeniu nr 1151/2012, nie jest nowa. Od kilku lat trwała bowiem dyskusja polityczna na temat określeń produktów, które winny znaleźć się w regulacji prawnej jako wiążące rozwiązania. Różne były pomysły na określenie produktów zarówno należących do systemów jakości, jak i nowych, niewystępujących jeszcze w obrocie prawnym.

3. Systemy jakości

Jak wskazuje F. Albisinni, tematyka jakości produktów rolnych i żywnościowych ma wieloaspektowy wymiar – prywatny, publiczny, unijny, krajowy¹⁷. Zdaniem tego autora, odpowiedź na zapotrzebowanie na jakość jest wciąż poszukiwana i stanowi przenikanie się różnych złożonych profili będących mieszanką interesów i wartości (również ekonomicznych), które oddziałują na stosunki między podmiotami¹⁸.

Z kolei F. Adornato podkreśla, że system jakości na szczeblu unijnym musi odpowiadać celom polityki unijnej i zwalczać trudności, z jakimi boryka się współczesny świat, w szczególności takimi jak: zmiany klimatyczne, ochrona bioróżnorodności, zarządzanie zasobami wodnymi¹⁹. Kwestii tych nie można ujmować w oderwaniu od pluralizmu, który wdarł się także w sferę jakości produktów. W szczególności żywność można postrzegać jako dobro kulturalne, będące efektem powiązania pochodzenia produktów z ich tożsamością²⁰.

Natomiast A. Germanò wskazuje, że jakości nie można zdefiniować, gdyż – jak wskazują filozofowie – kategoria ta „sama” nie istnieje, można ją co najwyżej opisać, przyjmując pewną konwencję²¹. Jakość w ujęciu Zielonej Księgi według A. Germanò jest kategorią nieuporządkowaną, a wręcz wprowadzającą konfuzję²². Pojęcie jakości należy wyraźnie od-

¹⁶ Zob. http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces%5Cnat%5Cnat448%5Cces105-2010_ac.doc&language=EN

¹⁷ F. Albisinni, *La qualità in agricoltura...*, s. 3 i n.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ F. Adornato, *Le declinazioni della qualità: una nota introduttiva*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 3, s. 5 i n.

²⁰ Ibidem.

²¹ A. Germanò, *Le politiche europee della qualità alimentare*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 3, s. 12 i n.

²² Ibidem, s. 21.

dzielić od pojęcia wysokiej jakości. Zdaniem wspomnianego autora, kiedy o jakości mówi się w kontekście rynku, wyróżnia się wymogi obowiązkowe i fakultatywne. Tylko w tym drugim wypadku należy dopuścić dyskusję o jakości. W wypadku wymogów obowiązkowych nie ma miejsca na konkurencję ani dla wartości dodanej²³.

Poglądy wyrażone w literaturze przy okazji przyjęcia Zielonej Księgi Komisji Europejskiej z 2008 r. pozostają aktualne, mimo upływu kilku lat. Można dodać pewne uwagi tytułem refleksji na temat dotychczasowych doświadczeń stosowania prawa we wskazanym zakresie oraz nowych rozwiązań prawnych będących punktem wyjścia próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy mogą być one asumptem do odświeżenia spojrzenia na jakość produktów rolnych i żywnościowych.

Wejście w życie rozporządzenia nr 1151/2012 utrwala systematykę podziału na produkty wysokiej jakości oraz inne produkty nienoszące szczególnych oznaczeń oraz określeń. Do grupy tych pierwszych nadal zaliczyć można produkty z oznaczeniami geograficznymi i nazwami pochodzenia oraz będące tradycyjnymi gwarantowanymi specjalnościami. Nadto nie ulega wątpliwości, że jako kategoria produktów wysokiej jakości mogą być traktowane także produkty rolnictwa ekologicznego. Oczywiście utrzymany zostaje w nowych przepisach dwubiegunowy zakres ochrony prawnej (krajowe i unijne systemy jakości), obok nowego kierunku – ochrony określeń dobrowolnych.

Rozporządzenie nr 1151/2012 znajduje zastosowanie do przeznaczonych do spożycia przez ludzi produktów rolnych, wymienionych w Załączniku nr 1 do Traktatu oraz do wykazu produktów niewymienionych w tym załączniku, ale ściśle związanych z produkcją rolną lub z gospodarką obszarów wiejskich wskazanych w załączniku do rozporządzenia nr 1151/2012. Należy podkreślić, że wśród produktów wymienionych w tym załączniku rozporządzenia znajdują się produkty mogące nosić nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne, tj. produkty żywnościowe (przetworzone), np. piwo, czekolada, makarony, ale nie tylko. Są tam także wymienione produkty niebędące nawet żywnością, takie jak: siano, korek, koszenila, wiklina, pierze. Naturalnie znajdują one zastosowanie w produkcji żywności i są powiązane z tą produkcją. Jak widać, ustawodawca wychodzi poza ramy Traktatu, rozciągając regulację rozporządzenia nr 1151/2012 na produkty nieznajdujące się na liście Załącznika nr 1 do Traktatu, co więcej, niebędące nawet żywnością, co jest także continuum

²³ Ibidem, s. 23.

w stosunku do uchylonych rozwiązań zawartych w uchylonych rozporządzeniach.

Rozporządzenie nr 1151/2012 stanowi, że systemy jakości mają być podstawą do określania oraz ochrony nazw i określeń, zwłaszcza wskazujących lub opisujących produkty rolne o cechach stanowiących wartość dodaną; lub właściwościach stanowiących wartość dodaną wynikającą z metod produkcji rolnej lub przetwarzania wykorzystywanych przy ich wytwarzaniu albo wynikających z miejsca ich produkcji lub wprowadzenia do obrotu²⁴.

Jednocześnie wypada podkreślić, że ustawodawca nie wprowadza definicji systemu jakości. Rozporządzenie nr 1151/2012 stanowi, że „systemy jakości” oznaczają systemy ustanowione na mocy tytułów II, III i IV tego aktu²⁵. By wyjaśnić znaczenie pojęcia „systemy jakości” w świetle analizowanego aktu prawnego, należy zatem sięgnąć do wymienionych tytułów. Dalsza analiza obejmować będzie poszczególne systemy.

W myśl art. 4 (tytułu II) rozporządzenia nr 1151/2012 ustanawia się system chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, tak aby wesprzeć producentów wyrobów związanych z danym obszarem geograficznym. Przy czym ustanowienie systemu odbywa się przez zagwarantowanie godziwych dochodów z tytułu właściwości wytwarzanych przez nich produktów, zapewnienie jednolitej ochrony nazw jako jednego z praw własności intelektualnej na terytorium Unii, udostępnienie konsumentom jasnych informacji na temat właściwości stanowiących wartość dodaną produktów. Jak widać, w tym konkretnym wypadku ustawodawca określa raczej sposób osiągnięcia efektu w postaci ustanowienia systemu, aniżeli wyjaśnia treść pojęcia „system jakości”. Jest to metoda wskazania środków do celu, a nie opis celu. Świadczy to o tym, że system jakości chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych będzie mógł funkcjonować, gdy zastosowanie znajdą wskazane działania podejmowane w celu wsparcia producentów.

Z kolei „system gwarantowanych tradycyjnych specjalności ustanawia się w celu ochrony tradycyjnych metod produkcji i przepisów kulinarnych przez wspieranie producentów produktów tradycyjnych we wprowadzaniu tych produktów na rynek i informowaniu konsumentów o cechach tradycyjnych przepisów kulinarnych i produktów stanowiących wartość dodaną”²⁶. W tym wypadku wspierane będzie wprowadzanie produktów na rynek i informowanie konsumentów o ich tradycyjnych aspektach.

²⁴ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012.

²⁵ Art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

²⁶ Art. 17 rozporządzenia nr 1151/2012.

Nie ulega wątpliwości, że wskazywane w literaturze funkcje oznaczeń geograficznych pozostają niezmiennie, nadal polegają one na rozróżnianiu towarów tego samego rodzaju ze względu na ich pochodzenie²⁷. Nadto pełnią one także funkcje reklamową, informacyjną, gwarancyjną (jakościową)²⁸. Jak się jednak wydaje, zmienia się w nowej regulacji spojrzenie na jakość produktów, której oznaczenia te dotyczą.

4. Fakultatywne określenia jakościowe

Nowością są prawne określenia jakościowe, które mogą być stosowane fakultatywnie, należące do kolejnego systemu jakości regulowanego rozporządzeniem nr 1151/2012. Na podstawie art. 27 rozporządzenia nr 1151/2012 ustanawia się system określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie. Celem tego systemu jest „ułatwienie przekazywania przez producentów na rynku wewnętrznym informacji o cechach i właściwościach stanowiących wartość dodaną produktów rolnych”. Warto wyjaśnić, że określenia jakościowe stosowane fakultatywnie muszą spełniać kryteria wskazane przez ustawodawcę, wśród których wskazać należy:

- określenie nawiązuje do cechy co najmniej jednej kategorii produktów lub właściwości produkcji rolnej lub procesu przetwarzania, które mają zastosowanie na konkretnych obszarach;
- stosowanie określenia przydaje wartości dodanej danemu produktowi w porównaniu z produktami podobnego rodzaju; oraz
- określenie ma wymiar europejski²⁹.

Należy zaznaczyć, że w powyższym zakresie nie mieszczą się te określenia jakościowe stosowane fakultatywnie, „które opisują właściwości techniczne produktu w celu zastosowania obowiązkowych norm handlowych i których celem nie jest informowanie konsumentów o tych właściwościach produktów”.

Określeniem jakościowym fakultatywnym są „produkty górskie”³⁰. Według rozporządzenia to określenie będzie stosowane wyłącznie do opisu produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, wymienionych w Załączniku nr 1 do Traktatu, w odniesieniu do których:

- zarówno surowce, jak i pasza dla zwierząt gospodarskich pochodzą przede wszystkim z obszarów górskich;

²⁷ Zob. bliżej I. Brańczyk, *Ochrona oznaczeń...*, s. 73 i n.

²⁸ E. Calka, w: *System prawa prywatnego*, t. 14 B, s. 1245.

²⁹ Art. 29 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

³⁰ Art. 31 rozporządzenia nr 1151/2012.

– w wypadku produktów przetwarzanych przetwarzanie odbywa się również na obszarach górskich³¹.

Warto wspomnieć, że podczas prac nad treścią projektu rozporządzenia, pojawiło się określenie „produkt rolnictwa górskiego” (w języku angielskim „product of mountain farming”). Sformułowanie to zaproponowała Komisja w projekcie wniosku dotyczącym rozporządzenia przed przeprowadzeniem konsultacji ze służbami Komisji. Rozważano przy tej okazji kwestię zakresu tego pojęcia i wskazano, że termin ten zawiera odniesienie do hodowli. W uzasadnieniu poprawek zgłaszanych do projektu rozporządzenia wskazano: „A zatem w trosce o spójność proponuje się zachowanie terminów stosowanych przez Komisję Europejską, z zastrzeżeniem, że określenie »produkt rolnictwa górskiego« należy oczywiście rozumieć jako obejmujący produkty hodowlane oraz ich przetwarzanie, tak jak jest to ujęte w projekcie wniosku Komisji”³². Ostatecznie terminem wiążącym (w tym także w angielskiej wersji językowej rozporządzenia nr 1151/2012) jest produkt górski, a nie produkt rolnictwa górskiego.

Kluczową kwestią dla ustalenia, czy będziemy mieli do czynienia z produktem górskim, czy nie w rozumieniu rozporządzenia nr 1151/2012, jest to, czy wytwarzanie surowców, paszy i przetwarzanie przebiega na obszarach górskich. Zatem produkt górski, który może nosić takie miano, będzie to produkt pochodzący z obszarów górskich. Obszary górskie w Unii, wedle rozporządzenia, to obszary wyznaczone zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999. Natomiast w stosunku do produktów z państw trzecich obszary górskie to obszary oficjalnie określone jako obszary górskie przez państwo trzecie lub te, które spełniają kryteria równoważne kryteriom wymienionym w art. 18 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999³³.

Pojawia się pytanie, jak na tle wskazanej regulacji rozumieć należy „wymiar europejski”, który ustawodawca wskazuje jako cechę produktu. Wymiar europejski został bowiem wymieniony w przepisach dotyczących produktów górskich nie jako właściwość fakultatywna, lecz jako jedna z tych, które muszą wystąpić, by produkt mógł być sygnowany analizowanym określeniem. Warto mieć na uwadze, że – mimo rygorów rozpo-

³¹ Art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

³² Zob. Poprawki sprawozdawcy art. 61 ust. 1, Komitet Regionów, Projekt opinii Komisji Zasobów Naturalnych Ambitna Polityka Europejska na rzecz systemów zapewniania jakości produktów rolnych, uzasadnienie poprawki 9 R, www.europa.eu.int.

³³ Art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012.

rozporządzenia nr 1151/2012 dotyczących charakterystyki produktów górskich – ustawodawca pozostawia Komisji prawo do ustanowienia odstępstw w zakresie obszarów, na których mogą przebiegać procesy powstawania surowców, czy przetwórstwa, tak że nie będą one musiały odbywać się w górach. Wreszcie Komisja ma prawo przyjmować akty określające metody produkcji i tzw. inne kryteria³⁴.

Drugą kategorią – określeniem jakościowym fakultatywnym jest produkt rolnictwa wyspiarskiego³⁵. Uwagę zwraca określenie „rolnictwo wyspiarskie”. Można wskazać, że w ustawodawstwie w taki analogiczny sposób, jak wspomniane rolnictwo wyspiarskie, ustawodawca określił produkty rolnictwa ekologicznego. Jednak w tym ostatnim wypadku cechą i zarazem kryterium przyporządkowania do produktów wysokiej jakości tego rolnictwa jest ekologiczna metoda produkcji. Natomiast, jak wskazuje rozporządzenie nr 1151/2012, określenie produkt rolnictwa wyspiarskiego może być stosowane wyłącznie do opisu przeznaczonych do spożycia przez ludzi produktów wymienionych w Załączniku nr 1 do Traktatu, wytworzonych z surowców pochodzących z wysp³⁶. By zaś określenie to mogło być stosowane do produktów przetworzonych, przetwarzanie także będzie musiało odbywać się na wyspach, „w przypadkach, gdy w zasadniczy sposób wpływa to na szczególne cechy charakterystyczne produktu końcowego”. Jak widać, pojęcie produktu rolnictwa wyspiarskiego może być stosowane wyłącznie do produktów, których surowce wytworzone były na wyspach, a nadto również wtedy, gdy przetwórstwo przebiegało na wyspach. Jednak ten ostatni wymóg ma charakter względny, ponieważ znajdzie zastosowanie wówczas, kiedy będzie wpływać na szczególne cechy charakterystyczne dla produktu finalnego. Nie można więc wykluczyć wypadków, w których etap przetwarzania nie będzie przebiegał na wyspach ani nie będzie to miało wpływu na cechy produktów.

5. Ochrona systemów jakości

Przedmiotem nowej regulacji jest prawna ochrona oznaczeń i symboli właściwych poszczególnym systemom jakości. W tym względzie narzędzia i sposób tej ochrony co do zasady pozostają niezmiennie w porówna-

³⁴ Art. 31 ust. 4 rozporządzenia nr 1151/2012.

³⁵ Art. 32 rozporządzenia nr 1151/2012.

³⁶ Ibidem.

niu z rozwiązaniami, jakie obowiązywały w uchylonych rozporządzeniach nr 509/2006 i 510/2006. Oznaczenia, symbole określone w rozporządzeniu nr 1151/2012 mogą być stosowane wyłącznie na produktach, które wytworzono zgodnie z tymi przepisami. Nadal w obrocie prawnym występować będą takie wyrażenia, jak: „chroniona nazwa pochodzenia”, „chronione oznaczenie geograficzne”, „oznaczenie geograficzne”, „gwarantowana tradycyjna specjalność”. Nowym określeniem, które zyskać może ochronę prawną, będzie wspomniany wyżej produkt górski, a w przyszłości będzie to również produkt rolnictwa wyspiarskiego. Rolą państw członkowskich jest zapewnienie możliwości korzystania z systemów jakości i objęcie ich kontrolą.

Nowym rozwiązaniem jest zlikwidowanie możliwości rejestracji produktu – gwarantowanej tradycyjnej specjalności bez zastrzeżenia, co winno uprościć procedurę rejestracji. Poprzednio obowiązująca regulacja (rozporządzenie nr 509/2006) pozwalała na to, by nazwa mogła być używana w obrocie w zakresie produktów, nawet jeśli nie została zastrzeżona, a zatem względem produktów, które nie spełniały wymogów prawnych – specyfikacji produktu, z tym że nie było uprawnione oznaczanie takich produktów określeniem „gwarantowana tradycyjna specjalność” lub innym właściwym. Wspomniany stan prawny powodował, że w obrocie występowały nazwy zastrzeżone i niezastrzeżone.

Z punktu widzenia celów określonych w preambule rozporządzenia nr 1151/2012 można wskazać, że wprowadzenie powyższego rozwiązania może być ocenione jako odpowiadające priorytetom – środkom, które wskazane zostały jako służące ustanowieniu systemu jakości gwarantowanych tradycyjnych specjalności, zwłaszcza informowaniu konsumentów o cechach tradycyjnych przepisów kulinarnych i produktów stanowiących wartość dodaną. Z punktu widzenia konsumentów dwutorowość uchylonych rozwiązań prawnych mogła być bowiem niezrozumiała.

6. Podsumowanie

Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania kilku wniosków końcowych. Nowa regulacja prawna stwarza nową rzeczywistość w sferze unijnej polityki jakości. Mając na względzie dotychczasowe doświadczenia, a zwłaszcza uwagi w zakresie dotyczącym rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006 pokazujące słabe punkty niektórych rozwiązań prawnych podnoszone przez instytucje Unii Europejskiej w ciągu kilku lat stosowania

wymienionych rozporządzeń, należy uznać, że dobrze się stało, że regulacja prawna jakości produktów doczekała się przeglądu i zmian. Przede wszystkim zaletą nowego rozporządzenia jest scalenie w jeden akt prawny przepisów regulujących poszczególne systemy jakości produktów – nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne oraz gwarantowane tradycyjne specjalności, jak też procedury rejestracji.

Wspólnym mianownikiem uzasadnienia nowej regulacji systemów jakości podlegających rozporządzeniu nr 1151/2012 jest dostarczanie konsumentom prawidłowej informacji o produktach. Wyraźnie to ten kierunek łączy poszczególne systemy jakości, przy czym w regulacji dotyczącej każdego systemu z osobna – ustawodawca bardzo wyraźnie odwołuje się do wsparcia producentów, a także do uczciwej konkurencji.

Widoczna jest więc zmiana w podejściu ustawodawcy do jakości produktów rolnych. Ustawodawca, oprócz waloryzacji jakości produktów rolnych, akcentuje wagę „narzędzi” mających służyć ustanowieniu systemów jakości, nie ogranicza się więc wyłącznie do ich opisu czy definicji. Daje to obraz regulacji prawnej nie tylko uwzględniającej kwestię rejestracji określeń, nazw produktów w celu ich ochrony, lecz także akcentującej mocne związki z rozwiązaniami służącymi osiągnięciu celów rozporządzenia nr 1151/2012 (uczciwej konkurencji, informowaniu konsumentów itp.).

Na uwagę zasługują rozwiązania rozporządzenia nr 1151/2012 zmieniające dotychczasowe wymogi prawne dotyczące możliwości rejestracji bez zastrzeżenia gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Wydaje się, że mogą one przynieść korzyści z punktu widzenia rzetelnej informacji o produktach. Jest to bowiem z jednej strony instrument ustanowienia systemu jakości, a z drugiej – może być postrzegany jako priorytet.

Nowe rozporządzenie jest zwieńczeniem wieloletniej polityki jakości produktów rolnych. Przepisy rozporządzenia wprowadzają w życie nowe od strony prawnej kategorie produktów występujących już w obrocie prawnym niektórych państw, np. produkt górski, co prawdopodobnie w przyszłości może przynieść korzyści producentom i konsumentom. W szczególności chodzi o wsparcie producentów w zakresie wprowadzania produktów na rynek oraz o zmniejszenie ryzyka dezorientacji konsumentów w zakresie informacji o pochodzeniu tych produktów (zapewnienie im o tym, że rzeczywiście pochodzą one z gór). Potrzeba regulacji prawnej na szczeblu unijnym była więc uzasadniona.

Reasumując, można stwierdzić, że zarówno w wielu aktach prawnych, jak i w ważnych dla polityki jakości dokumentach występują odwo-

łania do terminu „jakość” produktów. Często wiążą one termin „jakość” z określonymi produktami (żywnością), takimi jak: produkty tradycyjne, lokalne czy ekologiczne, co obrazuje pewien schemat podejścia ustawodawcy do ich jakości. Ustawodawca mimo wprowadzonych zmian prawnych nie zdecydował się jednak na zdefiniowanie pojęcia „jakość”. Nadal jakość produktów rolnych i żywnościowych może być odnoszona do specyfikacji produktów, ich tradycyjnego czy lokalnego charakteru, z którymi związane są ich właściwości, a wręcz wyjątkowość.

Warto mieć na względzie, że z prawnego punktu widzenia cechy produktów tworzące substrat „jakości” nie muszą mieć wymiaru wyłącznie europejskiego. Nowe przepisy (podobnie jak poprzednio obowiązująca regulacja prawna) dopuszczają możliwość, by jakość w rozumieniu nowego rozporządzenia nr 1151/2012 obejmowała także produkty z krajów trzecich, co jest pewnego rodzaju kontynuacją przyjętych wcześniej rozwiązań. Nowa regulacja wręcz mocniej akcentuje możliwość rejestracji oznaczeń i nazw produktów z krajów trzecich.

Nadal także istnieje trudność w oddzieleniu w ustawodawstwie tych rozwiązań, które w odniesieniu do rynku produktów składają się na wysoką jakość tych wyrobów, od tych, które w ocenie niektórych znawców przedmiotu (A. Germanò) znajdują się w sferze dobrowolnych oznaczeń. Niewątpliwie nowe przepisy pokazują inne podejście ustawodawcy do jakości produktów rolnych i żywnościowych niż dotychczas. Z jednej strony utrwalono wskazywane w polityce jakości kierunki, z drugiej – połączono ustanowienie systemów jakości z informacją dla konsumentów, wsparciem producentów i uczciwą konkurencją.

Rozwiązania prawne dotyczące jakości produktów (ich określeń) podzielono na dobrowolne i obligatoryjne, co może powodować rozdzwięk między pojmowaniem jakości a wysokiej jakości produktów. Jakość pozostaje wypadkową cech, wymogów opisanych w aktach prawnych. Można stwierdzić, że nowe przepisy przesuwają margines, poza którym pozostawało miejsce dla wartości dodanej produktów, będącej odpowiednikiem wysokiej jakości. Spełnianie wymogów prawnych dotyczących obligatoryjnych oznaczeń przestaje mieć walor „wartości dodanej”, a z kolei zyskują go oznaczenia fakultatywne, co nie zawsze koresponduje z utrwalonym rozumieniem jakości na gruncie poprzednio obowiązującej regulacji i być może jest początkiem nowego etapu w polityce jakości produktów rolnych.

QUALITY SCHEMES FOR AGRICULTURAL PRODUCTS AND OTHER FOODSTUFFS IN LIGHT OF THE NEW EU REGULATION

S u m m a r y

The subject of this paper is quality schemes for agricultural products and foodstuffs in light of Regulation (EU) No 11/51/2012 of the European Parliament and the Council of 21 November 2012. Although agricultural products quality may be approached in different ways, no definition of the concept has been provided in the Regulation. The approach to the quality of agricultural products and foodstuffs employed in the Regulation, on the one hand, is a continuation and strengthening of the earlier views on quality, but it also, on the other hand, combines quality schemes with consumer information, support extended to agricultural producer and fair competition. The legal solutions proposed in the Regulation have been divided into mandatory and optional, which may lead to a conflict between quality and high quality, since quality becomes a resultant outcome of the features referred to in legal acts rather than an added value.

I REGIMI DI QUALITÀ DEI PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI ALLA LUCE DELLA NUOVA REGOLAZIONE GIURIDICA

R i a s s u n t o

L'oggetto delle considerazioni è la qualità dei prodotti agricoli e alimentari alla luce del nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 1151/2012 del 21 novembre 2012 in materia di regimi dei prodotti agricoli e alimentari. La qualità dei prodotti agricoli può essere affrontata su diverse superfici, il legislatore però non ha deciso di introdurre la definizione della qualità. Le nuove norme, tuttavia, mostrano un nuovo approccio del legislatore alla qualità dei prodotti agricoli e alimentari, da una parte consolidando le direzioni precedentemente indicate nella politica della qualità, dall'altra parte unendo i regimi di qualità con le informazioni destinate ai consumatori, con il sostegno ai produttori e alla concorrenza leale. Le soluzioni giuridiche riguardanti la qualità sono state divise in volontarie e obbligatorie, il che può causare il divario tra qualità e alta qualità dei prodotti. La qualità diventa la risultante delle caratteristiche, dei requisiti descritti negli atti giuridici, piuttosto che un valore aggiunto.

JOANNA HABERKO

Żywnienie dzieci

Zarys problematyki cywilnoprawnej

1. Uwagi ogólne

Żywnienie jest jedną z czynności życia codziennego, bez przyjmowania pokarmów nie jest możliwe funkcjonowanie zarówno pojedynczego człowieka, jak i całych społeczeństw. Środki masowego przekazu nieustannie publikują reklamy artykułów spożywczych. Artykuły te są, w coraz to wymyślniejszy sposób, zachwalane przez producentów i dostawców jako niezbędny składnik każdego gospodarstwa domowego. Jednocześnie, co jakiś czas docierają do społeczeństw europejskich doniesienia na temat klęski głodu, nieurodzaju lub skrajnego niedożywienia w niektórych państwach afrykańskich czy azjatyckich. Z jednej strony niedożywienie, a z drugiej – otyłość stają się również problemami wysoko rozwiniętych społeczeństw Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. Problem właściwego odżywiania jest jednak nie tylko zagadnieniem społecznym, lecz także rodzi skutki o charakterze prawnym.

Przedmiotem poniższych rozważań będą cywilnoprawne aspekty zagadnienia właściwego odżywiania dzieci i roli dorosłych w tym procesie¹. Zagadnienie będzie analizowane w zakresie obowiązków poszczególnych członków społeczeństwa (w szczególności rodziców, osób bliskich, osób wykonujących zawody medyczne: lekarzy, położnych i pielęgniarek, a także nauczycieli i wychowawców)². Nie ulega wątpliwości, że problem

¹ Za konsultację medyczną oraz zwrócenie uwagi na aspekt medyczny i społeczny analizowanego zagadnienia dziękuję mojej Mamie Barbarze Haberkó – lekarzowi, specjalistce pediatrii i neurologii dziecięcej.

² Zob. na ten temat także: M. Krawczyński (red.), *Żywnienie dzieci w zdrowiu i chorobie*, Kraków 2008, passim.

żywienia dzieci jest problemem całej społeczności. Jak pokazuje doświadczenie życiowe, negatywne nawyki w tym zakresie prowadzą do poważnych konsekwencji zdrowotnych i przybierają niekiedy postać chorób cywilizacyjnych (np. otyłość), których koszty obciążają nie tylko osoby chore, lecz także pozostałych członków społeczeństwa³. Warto zauważyć, że co pewien czas pojawiają się kampanie społeczne promujące właściwe nawyki i zachowania⁴. Wydaje się, że promowanie dobrych nawyków żywieniowych, w globalnej ocenie, jest rozwiązaniem mniej obciążającym zarówno pod względem zdrowotnym (nie dochodzi do negatywnych konsekwencji zdrowotnych u konkretnej osoby w postaci nadwagi, otyłości czy niedożywienia), jak i finansowym (nie ma potrzeby przeznaczania środków publicznych na niwelowanie negatywnych konsekwencji nieprawidłowego stanu rzeczy)⁵.

Problem żywienia dzieci jest od lat przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Tworzone są szczególne zasady obejmujące zarówno możliwość wytwarzania, jak i dostarczania żywności, w tym także tej przeznaczonej dla dzieci⁶. Warto również zauważyć, że różnego rodzaju gremia naukowe wspierają państwa w tworzeniu przejrzystych i spójnych kryteriów żywienia dzieci. Wiele organizacji o zasięgu europejskim, a nawet światowym zajmuje się prawidłowym żywieniem, a zwłaszcza żywieniem

³ Otyłość przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), została zaliczona do współczesnych światowych epidemii. „W ostatnich dziesięcioleciach obserwuje się bowiem gwałtowny wzrost częstości występowania nadwagi i otyłości nie tylko u osób dorosłych, lecz także u dzieci i młodzieży. Z raportu Międzynarodowej Organizacji Zwalczenia Nadwagi i Otyłości (IOTF, 2005 r.) wynika, że co piąte dziecko w Europie ma problem z utrzymaniem prawidłowej masy ciała”. Por. J. Charzewska, E. Chabros, *Praktyczne metody oceny stanu odżywienia uczniów (na podstawie pomiarów antropometrycznych, w tym wykrywanie ryzyka rozwoju otyłości, niedożywienia oraz anoreksji i bulimii)*, w: M. Jarosz (red.), *Zasady prawidłowego żywienia dzieci i młodzieży oraz wskazówki dotyczące zdrowego stylu życia*, Warszawa 2008, s. 207.

⁴ Por. np. portal <http://www.zdrowystartwprzyszlosc.pl/pl/zywienie-dzieci/wszystko-o-odzywianiu/psychologia-zywienia> (dostęp: 6.05.2013).

⁵ J. Charzewska, B. Wajszczyk, *Co powinna zawierać prawidłowa, zbilansowana dieta? Rola urozmaiconej diety*, w: M. Jarosz (red.), op. cit., s. 27; „Narodowy program zapobiegania nadwadze i otyłości oraz przewlekłym chorobom niezakaźnym poprzez poprawę żywienia i aktywności fizycznej na lata 2007-2011” (POL-HEALTH); zob. także: J. Szymańczak (red.), *Konferencja – Żywienie dzieci w Polsce. Czy stać nas na złe żywienie dzieci? 14 listopada 2012.*, Warszawa 2012, s. 10.

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych (Dz. U. Nr 137, poz. 966); rozporządzenie Ministra Zdrowia z 25 lipca 2007 r. w sprawie znakowania żywności wartością odżywczą (Dz. U. Nr 137, poz. 967); rozporządzenie nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE (PL)L 404/9.

dzieci⁷. Temu celowi służą także normy żywienia i zalecenia żywnościowe, w szczególności niemowląt i małych dzieci⁸. Normy te i zalecenia, oraz ich zastosowanie i przestrzeganie będą przedmiotem analizy w dalszej części wywodu.

2. Żywnienie jako element pieczy nad osobą małoletniego

Rozważania rozpocząć jednak należy od roli rodziców dziecka jako podmiotów w pierwszej kolejności zobowiązanych do sprawowania pieczy nad swoimi dziećmi i ich alimentacji⁹. Dostarczanie pożywienia zarówno mieści się w pieczy nad osobą dziecka, jak i wiąże się z alimentowaniem małoletniego. Żywnienie od strony obowiązku rodzicielskiego przejawia się bowiem w trosce o prawidłowy rozwój psychofizyczny dziecka, a to jest tradycyjnie zaliczane do pieczy w ramach sprawowanej władzy rodzicielskiej¹⁰. Dostarczenie środków utrzymania (w tym także żywności) obejmuje obowiązek alimentacyjny rodziców¹¹. Wszelkie działania rodziców podejmowane w stosunku do dziecka powinny być realizowane zgodnie z zasadą dobra dziecka. Oznacza to, że także dostarczanie żywności powinno być wykonywane zgodnie z nią i w najlepszym interesie dziecka. Zasada dobra dziecka ma swój wyraz ustawowy w art. 95 § 3 k.r.o. i odnosi się do wykonywania władzy rodzicielskiej. Rodzice korzystają z atrybutów władzy rodzicielskiej, co pozwala przyjąć dalej, że w swoich działaniach kierować się powinni dobrem dziecka, a wszystkie ich poczynania powinny być zatem zgodne z najlepszym interesem dziecka¹².

⁷ Można tu wymienić m.in. Komisję Żywnienia Światowej Organizacji Zdrowia FAO/WHO, Komisję Żywnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Komisję Żywnienia Amerykańskiej Akademii Pediatrii (AAP), Europejskie Towarzystwo Gastroenterologii i Żywnienia Dzieci (ESPGAN). Zob. na ten temat: M. Czerwionka-Szaflarska, *Żywnienie dzieci zdrowych*, w: K. Kubacka, W. Kawalec (red.), *Pediatrica*, Warszawa 2004, s. 34.

⁸ J. Charzewska, M. Rogalska-Niedźwiedź, *Potrzeby żywieniowe dzieci i młodzieży w wieku szkolnym*, w: M. Jarosz (red.), op. cit., s. 239-252.

⁹ Zob. także M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2011, s. 216.

¹⁰ T. Sokołowski, *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2010, s. 145; J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 877; T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 219.

¹¹ *Alimentare* (wł.) – „żywić”.

¹² H. Ciepla, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 630.

Należy przychylić się do stanowiska wyrażonego w doktrynie, że interes dziecka, co do zasady, ocenić należy z uwzględnieniem wieku, stanu zdrowia, środowiska, uzdolnień i cech charakterologicznych oraz właściwości rodziny i środowiska, w jakich wychowuje się pozostający pod władzą rodzicielską¹³. Zawsze ocena ta będzie uwzględniać ogólnie przyjęte w danej społeczności reguły prawidłowego postępowania. Wydaje się, iż w tych kategoriach oceniać należy starania rodziców o prawidłowy rozwój dziecka. Nie jest kwestionowane w doktrynie stanowisko, że władza rodzicielska w pełnym wymiarze w zakresie pieczy nad osobą dziecka obejmuje zarówno osobę dziecka jak i środowisko, w którym się ono rozwija. Oznacza to, że rodzice powinni troszczyć się o osobę dziecka i środowisko, na które to w zależności od etapu rozwoju dziecka będą mieli wpływ¹⁴.

Należy uznać, że od samego urodzenia (a nawet w okresie prenatalnym¹⁵) w stosunku do dziecka podejmowane są działania, w których przejawia się troska o osobę dziecka w aspekcie fizycznym (takie jak: żywienie dziecka, dbałość o jego prawidłowy rozwój fizyczny i podejmowanie decyzji o ewentualnym leczeniu). W zakresie troski o środowisko dziecka wskazać należy działania wiążące się z prawidłowym doбором towarzystwa, usuwanie zagrożeń życia i zdrowia¹⁶.

W pierwszym okresie swojego rozwoju po urodzeniu dziecko otrzymuje pokarm od matki. Badania naukowe jednoznacznie wskazują, że mleko matki stanowi dla dziecka (noworodka i niemowlęcia) najlepsze pożywienie¹⁷. Oznacza to, że główny ciężar dostarczania pożywienia dziecku w okresie niemowlęco-noworodkowym spoczywa na matce, tj. kobiecie karmiącej. Nie można jednak przyjąć za trafną tezę, że za wszystkie działania obejmujące osobiste starania o rozwój dziecka w związku z karmieniem małego dziecka (niemowlęcia) odpowiedzialność spoczywa wy-

¹³ T. Sokołowski, w: H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 581.

¹⁴ T. Sokołowski, *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2006, s. 125.

¹⁵ Zob. szerzej na temat pieczy nad osobą dziecka poczętego J. Haberko, *Cywilnoprawna ochrona dziecka poczętego a stosowanie procedur medycznych*, Warszawa 2010, s. 158 i n.

¹⁶ H. Ciepla, w: K. Piasecki (red.), op. cit., s. 635; T. Sokołowski, *Prawo...*, s. 125. W kontekście żywienia problem zyskuje na aktualności, ponieważ to rodzice podejmują decyzje w tym zakresie, a także dbają, by dziecko przebywając w danym środowisku czy towarzystwie, nie spożywało produktów, których z różnych powodów (dieta, alergie, posty itp.) rodzice nie akceptują. Dotyczy to także alkoholu i narkotyków.

¹⁷ M. Czerwionka-Szaflarska, op. cit., s. 35-36 – autorka zestawia skład mleka kobiecego, sztucznego i krowiego w kontekście składników odżywczych niezbędnych dziecku.

łącznie na kobiecie karmiącej. Nawet jeżeli przyjmuje się, że ze względu na charakter dostarczanego pokarmu to głównie na kobiecie spoczywa ciężar zapewnienia mu najlepszych warunków rozwoju i dbałość o jego prawidłowy rozwój, to jednak nie można zapominać, że ojciec dziecka również w tych wysiłkach uczestniczy. Jeżeli przyjmie się założenie troski o dziecko w aspekcie żywnościowym po stronie obojga uprawnionych do sprawowania pieczy nad osobą dziecka rodziców, to nie sposób, jak się wydaje, utrzymywać, że wysiłki te mają być przez oboje rodziców podejmowane w sposób identyczny. O ile ze względu na naturalny pokarm dostarczany dziecku przez matkę pewne działania nie będą mogły być wykonywane przez ojca (lepsze odżywianie w celu zapewnienia dziecku wszelkich niezbędnych składników odżywczych, unikanie pewnych potraw, alkoholu czy innych używek, dbałość o higienę), o tyle nie oznacza to, że ojciec dziecka nie uczestniczy w realizacji tych czynności np. przez zwiększenie dbałości o matkę dziecka (także w aspekcie finansowym) czy przejęcie części obowiązków domowych¹⁸.

Rodzice, podejmując decyzje o sposobie karmienia małego dziecka, działają w głównej mierze intuicyjnie – kierują się naturalnym instynktem rodzicielskim, głównie macierzyńskim. Warto jednak zauważyć, że różne gremia naukowe służą rodzicom wsparciem, przedstawiając model żywienia niemowląt karmionych piersią i propagując zalety żywienia naturalnego¹⁹. W tym kontekście pojawia się problem odpowiedzialności rodziców za niedostosowanie pożywienia dostarczanego noworodkom, niemowlętom czy małym dzieciom do ich możliwości trawiennych. Chodzi tu także o niedostosowanie go do zaleceń w zakresie żywienia formułowanych przez gremia naukowe czy instytucje zajmujące się żywieniem.

3. Dbłość o dobro dziecka w zakresie żywienia

Odejście od karmienia piersią przez matkę rodzi konieczność dostarczania małodzieckiemu dziecku pokarmów, które zostają przez rodziców czy inne osoby właśnie dla niego wytworzone bądź zakupione. Nie ulega wątpliwości, że rodzice powinni w zakresie żywienia dziecka wykazać się najwyższą starannością i zapewnić mu wszystkie niezbędne składniki

¹⁸ J. Strzebińczyk, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2010, s. 244.

¹⁹ J. Książyk, *Żywnienie dzieci zdrowych i chorych*, w: E. Otto-Buczkowska (red.), *Pediatrics – co nowego?*, Wrocław 2007, s. 448 i n.

odżywcze, a także dostarczyć odpowiednią dla jego wieku ilość kalorii. Jak wskazano wyżej, rodzice – podejmując decyzje o żywieniu swoich małych dzieci – działają w głównej mierze intuicyjnie. Oczywiście kwestią dalszej oceny pozostanie ewentualna szkoda, którą rodzice wyrządzili dziecku przez fakt nieprawidłowego odżywiania. Mowa tu nie tylko o sytuacjach podawania dzieciom składników pokarmowych potencjalnie dla nich szkodliwych (np. grzyby, alkohol), lecz także o niepodawaniu odpowiednich jakościowo i ilościowo pokarmów, czy też podawaniu ich w ilościach, których dziecko nie może przyswoić. Kwestią oceny z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej będzie też to, czy rodzice w zakresie swoich działań podejmowali czynności w sposób zawiniony, czy też winy przypisać im nie można. Pojawia się jednak problem należytej staranności rodziców przy żywieniu dziecka.

Przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie definiują w sposób precyzyjny, jak należy rozumieć pojęcie staranności. Przyjmuję, że ze względu na wykonywaną pieczę i stosunki między rodzicami a dziećmi, a także to, że dziecko z natury swej jest słabsze i bardziej bezbronne niż dorosły, sprawowanie pieczy przez rodziców odznaczać się powinno starannością szczególną²⁰. Takie stanowisko wzmacnia także to, że rodzice mają kierować się zasadą dobra dziecka. Mowa tu zatem o obiektywnie i abstrakcyjnie ujętym wzorcu staranności charakterystycznym dla konstrukcji cywilistycznych²¹. Przyjąć należy, że istotnym elementem rzutującym na stopień wymaganej szczególnej staranności rodzica jest typ sprawowanej przez niego pieczy, opartej na istnieniu szczególnego rodzaju więzi o charakterze rodzinnoprawnym łączącym go z dzieckiem, dla którego dobra ma sprawować władzę. Zatem stopień staranności, którego wymagać możemy od rodzica w procesie żywienia, określić można nie tylko jako stopień należyty, lecz także najwyższy. Przesłankę zwiększonych wymagań w stosunku do rodzica stwarza także fakt, że w stosunku do niego może być mowa o staranności w zakresie szczególnych przyznanych mu uprawnień i obowiązków, których podstawę stanowi dobro dziecka. Nie ulega wątpliwości, że kryterium staranności rodzica podwyższa zakres wymagań odnoszących się do zachowań innych osób (ze względu na szczególnego rodzaju stosunek prawny) i prowadzi do zaostżenia odpowiedzialności²².

²⁰ J. Haberko, *Cywilnoprawna...*, s. 165 i literatura tam zamieszczona.

²¹ M. Safjan, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 765.

²² J. Strzebinczyk, *Prawo...*, s. 265.

Przyjmuję pewien wzorzec staranności obiektywny i abstrakcyjny właściwy rodzicom. Określenie wzorca nie wydaje się nastroczać szczególnych trudności w sytuacji, gdy za podstawę dla ustalenia należytej staranności weźmie się np. standardy postępowania medycznego obejmujące normy żywienia dzieci odpowiednio do wieku i stanu zdrowia²³. Doświadczenie życiowe wsparte aktualną wiedzą medyczną pozwala ustalić skład posiłków małego dziecka w zakresie ich struktury, różnicowania, częstotliwości oraz sposobu ich podawania. Wydaje się, że najwyższa staranność, do której są zobowiązaniu rodzice, powinna skłaniać ich do podejmowania odpowiednich działań, aby zapewnić dziecku właściwe posiłki. Owa najwyższa staranność rodziców powinna ich także skłaniać do zdobycia odpowiedniej wiedzy na temat zalecanych dawek składników pokarmowych w zależności od wieku i stanu zdrowia dzieci.

4. Ocena standardu żywienia dzieci

Ustawodawca ma jednak świadomość możliwości wystąpienia pewnych trudności rozpoznawczych po stronie rodziców dziecka, dlatego też nie pozostawia ich w zakresie określenia sposobu i zakresu odżywiania zupełnie samych, tj. bez udziału profesjonalnego czynnika. Obowiązek kontroli wykonywania władzy rodzicielskiej w zakresie pieczy nad osobą dziecka spoczywa przede wszystkim na sądzie opiekuńczym, który po wzięciu pod uwagę informacje o nieprawidłowym żywieniu, powinien wydać odpowiednie zarządzenia. Należy jednak mieć na uwadze to, że w ramach standardów zawodowych osoby wykonujące zawody medyczne powinny współdziałać z sądem w tym zakresie. O ile rodzice, podejmując decyzje o żywieniu dzieci, kierują się dowolnymi przesłankami i raczej nie sięgają w tym zakresie do tabel kaloryczności posiłków czy proponowanej kolejności wprowadzania produktów do diety niemowlęcia w zakresie liczby i wielkości porcji opracowanych przez Instytut Matki i Dziecka²⁴, o tyle na lekarzu, położnej czy pielęgniarce spoczywa obowiązek informacyjny w zakresie prawidłowego żywienia dzieci²⁵. Ocena stanu żywienia doko-

²³ Zob. na ten temat E. Rychlik, M. Jarosz, *Co nam mówią normy żywienia przeznaczone dla dzieci i młodzieży?*, w: M. Jarosz (red.), op. cit., s. 157 i n.

²⁴ Zob. np. M. Czerwionka-Szaflarska, op. cit., s. 40.

²⁵ Por. E. Rychlik, M. Jarosz, *Najczęstsze wady w żywieniu dzieci i młodzieży*, w: M. Jarosz (red.), op. cit., s. 18 i n.

nywana przez profesjonalny podmiot (w szczególności pediatrę) powinna przede wszystkim obejmować wywiad na temat: sposobu karmienia (w tym karmienia piersią) w okresie niemowlęcym, sposobu żywienia w okresie poniemowlęcym (w tym w zakresie regularności posiłków), przyrostów masy ciała i długości (wysokości), warunków środowiskowych i bytowych w rodzinie oraz zwyczajów żywieniowych (w tym stosowane diety, np. wegetariańska, wegańska, kosztowna itp.), oceny apetytu dziecka przez rodziców, alergii, przebytych chorób, które mogą mieć wpływ na odżywianie²⁶. Zaburzenia stanu odżywiania nie muszą bowiem być wynikiem działań rodziców czy opiekunów dziecka. Przedstawiciele nauk medycznych zwracają jednak uwagę na to, że pierwotne zaburzenia stanu odżywiania wynikają z niewystarczającej lub nadmiernej podaży energii, witamin, białka, tłuszczu i węglowodanów, co często wynika z braku dostatecznej wiedzy na temat żywienia²⁷. Wtórne zaś zaburzenia stanu odżywiania dzieci mogą być skutkiem procesów chorobowych w chorobach nowotworowych (np. przełyku) czy nieprawidłowego żywienia po przeżytym urazie.

Trzeba mieć świadomość, że sąd będzie ingerował, gdy dobro dziecka, w tym także w kwestii prawidłowości odżywiania, będzie zagrożone. Można stwierdzić, że o ile w ogólnym ujęciu pojęcie dobra dziecka łatwiej jest sprecyzować za pomocą definicji negatywnej (określić nadużycia oraz sytuacje, które mogą negatywnie wpłynąć na rozwój dziecka i których należy w związku z tym unikać), o tyle w aspekcie żywnościowym można pokusić się o stworzenie definicji pozytywnej właśnie przez określenie pewnych standardów żywienia. Rzecz jasna przestrzeganie standardów żywienia i realizacja postulatów towarzystw medycznych pozostawione zostają innym, w tym w szczególności rodzicom.

Obowiązkiem lekarza pediatry jest jednak, oprócz zdobywania informacji, kontrola stanu zdrowia dziecka w zakresie ewentualnego stwierdzenia zaburzeń odżywiania. Standardy wykonywania zawodu zgodnie z aktualną wiedzą medyczną nakazują lekarzowi przeprowadzenie badań w kierunku stwierdzenia zaburzeń odżywiania skutkujących zarówno niedowagą, nadwagą, jak i otyłością. W tym celu stworzono tzw. siatki centylowe wysokości, masy ciała, proporcji masy ciała do wysokości, obwodu klatki piersiowej, obwodu głowy czy wskaźnika względnej masy

²⁶ J. Książczyk, *Metody...*, s. 438.

²⁷ Ibidem, s. 439. Do innych czynników zalicza autor przynależność rodziców do określonej grupy społecznej, warunki bytowe, płeć i wiek dziecka.

ciała ($BMI = \frac{\text{masa ciała (kg)}}{[\text{wysokość ciała (m)}]^2}$)²⁸. Pozwala to lekarzowi śledzić indywidualny, osobniczy rozwój dziecka i łatwiej wychwycić wszelkie patologie i nieprawidłowości w zakresie żywienia i rozwoju dziecka. Za punkt odniesienia przyjmuje się bowiem pewne normy masy ciała określone na podstawie siatek centylowych i porównuje z nimi masę dziecka.

5. Ocena działań godzących w standard żywienia dzieci

W tym kontekście pojawia się problem decyzji rodziców o stosowaniu wybranej diety i podawaniu dziecku produktów zgodnych z jej zaleceniami. Chodzi np. o niedostarczanie dziecku produktów mięsnych czy nabiału. Czy rodzice mogą podjąć decyzję w zakresie poddania dziecka stosowanej przez siebie diety? Wydaje się, że tak. Ustawodawca darzy bowiem rodziców dość dużą dozą zaufania²⁹. Zakłada, że w zakresie sprawowania pieczy nad osobą małoletniego będą oni w dostarczaniu środków utrzymania kierowali się jak najlepszym interesem dziecka. Jeżeli rodzice podejmują decyzję o żywieniu swojego dziecka, nie zważając na zalecenia towarzystw naukowych czy lekarza pediatry, niestety los dziecka aż do chwili zagrożenia jego dobra pozostaje jedynie w rękach rodziców. Nie sposób bowiem przypuszczać, że sama informacja przekazana lekarzowi w trakcie wizyty kontrolnej będzie zawsze stanowiła dostateczne uzasadnienie wystąpienia do sądu z wnioskiem o wydanie zarządzenia w zakresie odżywiania małoletniego. Doświadczeniu życiowemu, wiedzy medycznej oraz sumieniu lekarza pediatry pozostawić należy ocenę stanu zagrożenia dobra dziecka w sytuacji, gdy powyższe

²⁸ I. Palczewska, I. Szailágyi-Pągowska, *Ocena rozwoju somatycznego dzieci i młodzieży*, „Medycyna Praktyczna. Pediatria” 2002, nr 3, s. 6. Autorki zauważają, że „siatki centylowe są bardzo przydatnym narzędziem śledzenia przebiegu wzrastania każdego pacjenta na przestrzeni lat. Nanosząc na siatkę centylową kolejne wartości pomiarów jakiejś cechy, np. wysokości ciała, uzyskujemy krzywą rozwoju. Długofalowe śledzenie wzrastania umożliwia śledzenie zmian jego tempa. Indywidualne krzywe wzrastania zwykle przebiegają równolegle do krzywych centylowych w obrębie 1-2 sąsiednich przedziałów. Jeżeli indywidualna krzywa w krótkim czasie (np. w ciągu 2 lat) przekracza dwa przedziały (w górę lub w dół), oznacza to, że przebieg rozwoju tej cechy jest inny niż w większości przypadków”.

²⁹ Por. J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 879.

on od rodziców informację o szczególnym sposobie jego żywienia³⁰. Oczywiście w pewnych sytuacjach konieczność zawiadomienia sądu opiekuńczego może wydać się obowiązkiem, którego realizacja powinna być natychmiastowa (mowa o sytuacjach skrajnych patologii czy nieodpowiedzialnych zachowaniach rodziców, którzy np. niemowlę chcieliby karmić pokarmem dla dorosłych czy dla zwierząt). W pozostałych wypadkach ocena ta będzie jednak uzależniona od faktycznego, a nie potencjalnego zagrożenia dobra dziecka. Jeśli w ocenie lekarza pediatry fakt niepodawania dziecku pewnych pokarmów nie będzie rodził negatywnych konsekwencji dla rozwoju małego, nie należy, jak się wydaje, prewencyjnie ingerować w swobodę sprawowania przez rodziców pieczy w zakresie żywienia. Ważne jest w tym zakresie to, że dziecko powinno otrzymywać odpowiednią ilość substancji odżywczych, będzie to oznaczać, że w wypadku diety wegetariańskiej substancje pochodzenia zwierzęcego zastępuje się innymi. Trzeba jednak mieć na uwadze to, że rodzice nie mają zupełnej dowolności w podejmowaniu decyzji o sposobie żywienia małych dzieci, a konsekwencje nieprawidłowości w tym zakresie mogą stanowić przedmiot rozstrzygnięć sądowych. Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie niektórych szczególnie rygorystycznych diet czy diet pozbawionych pewnych składników odżywczych pochodzenia zwierzęcego nie będzie mogło być uznane za standard prawidłowego żywienia małego dziecka³¹.

³⁰ Sumienie lekarza zostaje w analizowanym kontekście ujęte w rozumieniu art. 4 Kodeksu etyki lekarskiej w związku z art. 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, zakładających nakazie postępowania zgodnie z sumieniem.

³¹ Przykłady w zakresie stosowania niewłaściwej diety (zwłaszcza wegańskiej) wobec małego dziecka są liczne: Sąd w Auckland rozpatrywał sprawę Deborah i Roby'ego Jana Moorheadów, którzy doprowadzili swojego sześciomiesięcznego syna, Caleba, do śmierci w marcu 2002 r. Powodem śmierci były komplikacje zdrowotne w następstwie niedoboru witaminy B₁₂. Rodzice zostali skazani na karę 5 lat pozbawienia wolności. Cyt. za http://www.second-opinions.co.uk/child_abuse.html (dostęp: 26.08.2013). Inni rodzice – Joseph i Lamoy Andresohn z Homestead na Florydzie w wyniku stosowania wobec swojej córki Woyah diety „surowej żywności” doprowadzili do jej śmierci głodowej. Jak ustalił sąd, w chwili śmierci dziecko ważyło zaledwie 3,2 kg przy wzroście 56 cm, choć dziewczynki w tym wieku ważą zazwyczaj ok. 6,8 kg i mierzą 63,5 cm. Źródło: http://www.second-opinions.co.uk/miami_death.html (dostęp: 26.08.2013). Z kolei Silva i Joseph Swinton z Queens (New York), zostali oskarżeni o doprowadzenie swojej 15-miesięcznej córki Ice do niedożywienia zagrażającego zdrowiu w następstwie stosowania ścisłej diety wegańskiej. Dziecko ważyło zaledwie 4,5 kg i nie miało jeszcze zębów. Za <http://www.cnn.com/2003/LAW/03/24/ctv.swinto> (dostęp: 26.08.2013). W czerwcu 2003 r., Stanowy Urząd ds. Dzieci i Rodziny w Salt Lake City odebrał rodzicom weganom 12-miesięcznego Matthew Thaxtona i umieścił dziecko w ośrodku opiekuńczym.

6. Żywnienie dziecka przez inne osoby a stanowisko rodziców

Żywnienie dziecka jako element pieczy nad osobą dziecka stanowi prawo i obowiązek rodziców. Rodzice jednak w pewnych sytuacjach mogą powierzyć wykonywanie pieczy innym osobom bliskim dziecku bądź instytucjom. W tym kontekście pojawia się problem dostarczania dziecku żywności i posiłków wpisujących się w standard żywienia odpowiedni do wieku i stanu zdrowia, jak również zgodnych z życzeniem rodziców. Poza zakresem rozważań pozostanie problem żywienia w placówkach oświatowych i placówkach służby zdrowia³². Przyjmuję, że instytucje te korzystają z pomocy wyspecjalizowanych pracowników (np. dietetyków), którzy oceniają skład ilościowy i jakościowy podawanego dzieciom pożywienia zgodnie ze standardami przewidzianymi dla wieku i aktywności fizycznej małoletnich³³.

Osobnym problemem pozostaje żywnienie dzieci dokonywane na podstawie porozumienia rodziców z innymi osobami (np. dziadkami czy in-

Źródło: <http://www.emmasmith.org/trtxShaunMonsonPressRelease.html> (dostęp: 26.08.2013). Przypadki skrajnie nieodpowiedzialnych działań rodziców stosujących diety wegańskie są rozpatrywane także przez sądy europejskie. Sąd w Paryżu orzekł 5 lat więzienia w sprawie 11-miesięcznego syna państwa Le Moaligou, który zmarł, ponieważ rodzice zastosowali wobec niego właśnie dietę wegańską. Małoletniemu chłopcu zabrakło witamin z grupy A i B₁₂, niezbędnych do rozwoju. Francuski sąd skazał oboje rodziców na 5 lat więzienia. Cyt. za <http://www.theguardian.com/world/2011/apr/01/joel-sergine-le-moaligou-convicted> (dostęp: 26.08.2013). W Polsce szeroko komentowany był wyrok Sądu Rejonowego w Białymstoku z 2002 r., który skazał na rok i dwa lata więzienia w zawieszeniu wegańskich rodziców 3-letniej Rebeki, oskarżonych o złą opiekę i głodzenie dziecka. Rodzice utrudniali leczenie córki. Po wypisaniu dziewczynki ze szpitala unikali kontroli lekarskich i dalej stosowali wobec niej zabójczą dietę. Wyrok niepublikowany. Informacje uzyskane ze strony <http://www.bhp.org.pl/Article85.html> potwierdzone w V Wydziale Sądu Rodzinnego i Nieletnich w Białymstoku (27.08.2013).

³² A. Brzezińska, *Żywnienie dzieci i młodzieży w publicznych placówkach edukacyjnych*, <http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/zywnienie-dzieci-i-mlodziezy-w-publicznych-placowkach-edukacyjnych> (dostęp: 5.05.2013). Zob. też Karta żywienia i aktywności fizycznej dzieci i młodzieży w szkole, opracowana przez Instytut Żywności Żywnienia i podpisana przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

³³ Można oczywiście zwrócić uwagę na konieczność szanowania woli rodziców w zakresie podawania dziecku pewnych posiłków (np. ze względu na uczulenie czy alergie dziecka), jak również niepodawanie innych posiłków (np. w związku z zasadami religijnymi); zob. też R. Rychlik, K. Wolnicka, *Założenia praktyczne do układania jadłospisów i przykładowe całodzienne jadłospisy uwzględniające współczesne normy*, w: M. Jarosz (red.), op. cit., s. 217-232; H. Tulejska et al., *Zasady racjonalnego żywienia – zalecane racje pokarmowe dla wybranych grup ludności w zakładach żywienia zbiorowego*, Gdańsk 2004.

nymi krewnymi) podczas pobytu dziecka na wakacjach czy wręczanie mu prezentów zawierających artykuły spożywcze (np. słodczy) wbrew woli i życzeniu rodziców.

W pierwszej ze wskazanych sytuacji nie ma, moim zdaniem, przeszkód, by okresowo funkcje żywienia dzieci realizowali czy współrealizowali dziadkowie czy inni krewni, u których małoletni przebywa³⁴. Chodzi zwłaszcza o sytuacje, gdy między rodzicami a dziadkami nie ma konfliktu co do sposobu wychowania i wyżywienia dzieci, a dziadkowie realizują te funkcje niejako „za przyzwoleniem” i w ramach „zadania zleconego” przez rodziców³⁵. Przyjąć należy, że dziadkowie podejmują działania w zakresie żywienia wnuka kierowani dobrem dziecka, mając na względzie wiek, stan zdrowia, aktywność fizyczną czy inne predyspozycje małoletniego. Można oczywiście podjąć problematykę nieprawidłowego bądź sprzecznego z wolą rodziców żywienia dziecka przez dziadków czy inne osoby bliskie, u których małoletni przebywa, niemniej jednak należy liczyć się z przesłanką doświadczenia życiowego, że to właśnie rodzice podejmują decyzję o pozostawieniu małoletniego u innych osób i to od nich zależy fakt powierzenia dziecka tym osobom. Dziadkowie realizują wprawdzie prawo do kontaktów z dzieckiem, ale muszą liczyć się z tym, że nieprawidłowość realizacji tego kontaktu, w tym także w zakresie żywienia sprzecznego z zaleceniami rodziców, może skutkować koniecznością ograniczenia kontaktu w przyszłości³⁶. W omawianej sytuacji bardziej niż normy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w zakresie kontaktów z dzieckiem liczyć się musi po prostu zdrowy rozsądek zarówno rodziców, jak i dziadków. Podawanie dziecku produktów żywnościowych wbrew woli rodziców może bowiem skutkować nie tylko nadszarpnięciem zaufania we wzajemnej relacji, lecz także wywoływać skutki zdrowotne po stronie małoletniego (w wypadku podania nadmiernej ilości słodczy, nieprawidłowego składu posiłków czy podania pokarmu, na które dziecko jest uczulone)³⁷.

³⁴ T. Sokołowski, w: H. Dolecki, T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 581.

³⁵ Szerzej J. Haberko, *Dziadkowie–wnuki. Osobista więź prawnorodzinna i relacja prawnopadkowa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 3.

³⁶ Ujmując zagadnienie w dużym uproszczeniu: doświadczenie życiowe podpowiada (i usprawiedliwia), że rolą dziadków jest „rozpieszczanie” wnuków także w aspekcie żywienia, niemniej jednak owo „rozpieszczanie kulinarne” musi przybierać zdrowe i rozsądne granice akceptowalne przez rodziców dziecka.

³⁷ Przedmiotem sporu może być także przestrzeganie bądź nieprzestrzeganie odpowiedniej diety czy postu, które zalecają rodzice.

W tym kontekście pojawia się jeszcze zagadnienie naruszania woli rodziców przez osoby bliskie, które wręczają dziecku słodyczne bądź podają inne produkty potencjalnie szkodliwe (frytki, słodkie napoje gazowane, przekąski typu chipsy itp.). Wydaje się, że decyzja o ostatecznym kształcie posiłków, a także pokarmów dostarczanych dziecku spoczywa na rodzicach dziecka i to oni są odpowiedzialni ostatecznie za wszelkie mogące wyniknąć stąd szkody zdrowotne u ich dziecka. Wydaje się także, że rodzice kierowani dobrem swojego dziecka powinni podjąć decyzję o ograniczeniu bądź pełnym wyłączeniu podawania mu takich produktów przez inne osoby. Mowa tu o promowaniu pewnego sposobu zachowania dorosłych w stosunku do dziecka. Trudno przyjąć w tym zakresie konkretne rozwiązania prawne, które miałyby zakazać wręczania dziecku słodczy czy spożywania wysokokalorycznych i nieodżywczych przekąsek. Wprowadzenie rozwiązania prawnego w tym zakresie byłoby po prostu nieegzekwowalne. Przyjmując zatem wypada, że to właśnie rodzice decydują o zakresie podawanych dziecku produktów, a także przychylić się do postulatu, by osoby dorosłe konsultowały z rodzicami, zwłaszcza małych dzieci, zakres wręczanych dziecku prezentów obejmujących artykuły żywnościowe. Czasem także dla dobra dziecka lepiej będzie, gdy rodzice nie zezwolą na spożycie pewnych pokarmów typu *fast food*³⁸. Oczywiście nie sposób w każdym wypadku przypisywać złą wolę osobom dorosłym wręczającym dziecku np. czekoladę. Jeżeli jednak inne osoby mają wiedzę o stanie zdrowia dziecka i np. kłopotach żywieniowych, powinny zdecydowanie dostosować swoje działania do zaleceń rodziców. Pojawia się w omawianej sytuacji konieczność odwołania do pozaprawnej kategorii zachowania zdrowego rozsądku i umiaru. Nie można bowiem przyjąć, że spożywanie przez dziecko lodów, słodczy czy coca-coli jest w jego najgorszym interesie. Rozsądny rodzic jest w stanie ocenić, czy podanie dziecku tych produktów, zwłaszcza jeżeli zdarza się to niezbyt często, nie wpłynie w sposób negatywny na stan zdrowia małoletniego.

7. Odpowiedzialność za nieprawidłowe żywienie dziecka

Na zakończenie, niejako podsumowując poczynione rozważania, wypada podjąć problem odpowiedzialności, w tym także dopuszczalnej odpowiedzialności odszkodowawczej, za nieprawidłowe żywienie dzieci.

³⁸ L. Szponar, M. Ołtarzewski, *Dlaczego powinno się unikać żywności typu fast food?*, w: M. Jarosz (red.), op. cit., s. 151 i n.

Zauważono, że w zakresie kontroli poczynąń rodziców poczesne miejsce przyznaje się roli sądu opiekuńczego i bardzo pojemnej klauzuli generalnej dobra dziecka. Jeżeli zatem dobro dziecka w zakresie żywienia byłoby naruszone lub nawet zagrożone naruszeniem, sąd opiekuńczy powinien wydać odpowiednie zarządzenia w trybie art. 109 k.r.o. Nie sposób nie dostrzec w tym względzie także odpowiedzialności moralnej rodziców podejmujących działania sprzeczne z dobrem swojego dziecka przez niepodawanie mu najlepszego pożywienia, (niepodawanie w ogóle czy podawanie w ilościach przekraczających jego potrzeby i możliwości). Wydaje się, że odpowiedzialność zarówno za niedożywienie dziecka, jak i spowodowanie jego nadwagi i otyłości musi być postrzegana z dwóch perspektyw: po pierwsze – jako działanie godzące w dobro dziecka, a po drugie – jako przesłanka cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej.

Odpowiedzialność w tym pierwszym zakresie zostaje zespolona z instytucją władzy rodzicielskiej i możliwością jej ograniczenia, a nawet pozbawienia. Stąd pierwsza postać odpowiedzialności zarezerwowana będzie dla rodziców jako osób, na których spoczywa obowiązek pieczy nad osobą dziecka. Rodzice muszą mieć świadomość, że nieprawidłowość wykonywania przez nich pieczy w zakresie odżywiania małoletniego może skutkować odpowiedzialnością – bieżącą ingerencją sądu opiekuńczego. Ingerencja sądu w takiej sytuacji będzie bowiem uzależniona od wagi i stopnia zagrożenia w zakresie odżywiania dziecka. Podkreślić należy, że ten sposób ingerencji powodowany jest wyłącznie ochroną interesu dziecka i nie zależy od zawinione go charakteru działań godzących w dobro dziecka. Innymi słowy, sąd podejmując działania w zakresie ochrony dobra dziecka niedożywionego bądź otyłego w sposób zagrażający jego zdrowiu lub życiu, będzie działał niezależnie od tego, czy rodzice działają w sposób zawiniony, czy też nie. Odpowiedzialność moralną rodzice poniosą w tym zakresie tak czy inaczej, niemniej jednak dla ochrony interesu niedożywionego dziecka bez znaczenia pozostanie, czy sąd opiekuńczy wyda zarządzenie powodowany faktem intencjonalnego działania rodzica (chcącego zaszkodzić dziecku nie podając mu pożywienia), czy też dlatego, że rodzic nie może uporać się z ubóstwem. Istotny w tym zakresie pozostanie cel, który sąd będzie starał się w danym momencie osiągnąć. Trzeba mieć także na uwadze sytuacje, że niekiedy sąd będzie podejmował działania, aby zmusić rodziców małoletniego, którzy w sposób niezawiniony, ale nieuzasadniony dobrem dziecka nie podejmują leczenia małoletniego, dla zdiagnozowania choroby objawiającej się zaburzeniami pokarmowymi.

Druga postać odpowiedzialności rodziców (także innych osób, na których spoczywa obowiązek żywienia małoletniego dziecka) będzie obejmowała klasyczną postać odpowiedzialności odszkodowawczej z koniecznością wystąpienia szkody i zazwyczaj przypisania winy sprawcy. Wywód w tym zakresie ogranicza się do rodziców działających w bezprawny i zawiniony sposób, ale podobne zasady obejmować będą także inne osoby. W myśl art. 471 k.c. oraz art. 415 k.c. w zw. z art. 444 k.c. odpowiedzialność rodziców sprowadzałaby się do sytuacji bezprawnego działania skutkującego szkodą na osobie, której doznałby małoletni³⁹. Przyjmuję za J. Strzebinczykiem, że rodzice, którym przysługuje władza rodzicielska, mogą odpowiadać wobec dziecka za nieprawidłowe jej wykonywanie na podstawie przepisów o odpowiedzialności kontraktowej⁴⁰, a w razie szkody na osobie możliwy będzie zbieg odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej rodziców. Chodzić będzie w analizowanej sytuacji o szkodę na osobie, która jest efektem nieprawidłowego żywienia małoletniego i może prowadzić do rozstroju zdrowia. Jak wyjaśniono w literaturze, przez pojęcie to rozumieć należy stan różnorodnych zakłóceń normalnego funkcjonowania organizmu ludzkiego, w tym nerwice czy choroby psychiczne⁴¹. Można zatem wyobrazić sobie sytuację intencjonalnego działania rodzica, który podaje małoletniemu nieprzeznaczone dla niego produkty żywnościowe bądź nie podaje żywności i w ten sposób powoduje rozstrój zdrowia. Wydaje się, że odpowiedzialność rodziców w tym zakresie nie byłaby ograniczona jedynie do winy umyślnej. Przyjąć należałoby także brak należytej staranności rodzica powodowany niedbalstwem⁴².

Pojawia się jednak w tym zakresie pytanie o bezprawność działania. Czy działanie rodzica, który nieprawidłowo żywi swoje dziecko, mogłoby być postrzegane w kontekście spełnienia przesłanki winy i w konsekwencji zaistnienia szkody skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą rodzica wobec dziecka? Pytanie tylko pozornie wydaje się przyczynkiem

³⁹ W niektórych sytuacjach mogłaby znaleźć zastosowanie konstrukcja odpowiedzialności w trybie art. 446 k.c. za śmierć małoletniego, który wobec niedożywienia doznał rozstroju zdrowia, a czego skutkiem byłaby właśnie śmierć. Na temat wykładni wskazanych przepisów k.c. zob. np. Z. Banaszczyk, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 985 i n.; W. Dubis, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 717 i n.; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 246 i n.

⁴⁰ Por. argumentację autora w tym zakresie J. Strzebinczyk, w: *System prawa prywatnego*, t. 12: *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2011, s. 317 i n.

⁴¹ Z. Radwański, A. Olejniczak, op. cit., s. 254; wyrok SN z 12 marca 1975 r., II CR 18/75, Legalis; A. Cisek, W. Dubis, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2013, s. 823.

⁴² O sporach w tym zakresie pisze W. Dubis, w: *Kodeks...*, s. 724.

do akademickiej dyskusji; problem jest zdecydowanie realny i wobec narastającego zjawiska otyłości i złych nawyków będzie przedmiotem coraz bardziej wzmożonej dyskusji nie tylko przedstawicieli doktryny prawa, lecz także lekarzy⁴³. Na pojawiające się w tym zakresie pytania udzielić należy odpowiedzi twierdzącej i uznać stanowczo bezprawność działania oraz zawiniony charakter tych działań po stronie rodziców, którym przysługuje władza rodzicielska. Rodzice powinni zatem zdawać sobie sprawę z faktu, że nieprawidłowe żywienie ich dzieci może powodować powstanie obowiązku naprawienia szkody, zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych czy wreszcie zadośćuczynienia za doznaną krzywdę⁴⁴. Analizowany problem znajdzie przełożenie na sytuacje, w których rodzic dopuszcza do powstania stanów objawiających się chorobą (np. anoreksją czy bulimią)⁴⁵ czy konsekwencji niezdrowych nawyków żywieniowych dziecka (np. wzrost masy ciała czy jej ubytek i choroby zębów spowodowany spożywaniem żywności typu *fast food*, na które dziecko otrzymuje środki finansowe od rodzica).

Wydaje się, że rodzice powinni podjąć działania zmierzające do zwiększenia wysiłków w zakresie dostarczenia dziecku odpowiedniej żywności, nawet kosztem podjęcia dodatkowych zajęć i zwiększenia własnej aktywności. Fakt, że rodzice nie są w stanie własnymi środkami finansowymi wyżywić swoich małoletnich dzieci, nie będzie, w mojej opinii, zwalniał ich z odpowiedzialności odszkodowawczej za powstałą szkodę i wyłączał ich winy, jeśli nie podejmą żadnych działań, aby zmienić ten stan rzeczy. Powinni oni bowiem w takiej sytuacji podjąć działania, które pozwoliłyby uzyskać wsparcie ze strony instytucji charytatywnych (np. Caritas) czy niosących pomoc rodzinie w zakresie dożywiania dzieci (np. szkoła, ośrodki pomocy rodzinie). Jak się wydaje, nie będzie dalej możliwe oddalenie roszczenia z powołaniem zasad współżycia społecznego w sytuacji, gdy rodzic nie podejmie żadnych działań, aby zniwelować niekorzystny skutek w zakresie żywienia dziecka⁴⁶, chociaż argumentuje, że działa dla dobra dziecka i w jego najlepszym interesie, jeżeli działanie to jest obiektywnie nieprawidłowe.

⁴³ Zob. na ten temat: J. Szymańczak (red.), op. cit., passim.

⁴⁴ J. Strzebinczyk, w: *System...*, t. 12, s. 318.

⁴⁵ J. Charzewska, E. Chabros, op. cit., s. 207.

⁴⁶ Jedynie na marginesie należy zauważyć, że w zależności od wieku i możliwości percepcyjnych dziecka w grę wchodzić może także przyczynienie się samego dziecka do powstania szkody, np. w sytuacji gdy podejmuje ono działania zmierzające do pogorszenia stanu swojego zdrowia, np. nie spożywa przygotowanych posiłków bądź doprowadza do wymiotów po ich spożyciu.

CHILD NUTRITION. LEGAL ASPECTS IN CIVIL LAW

Summary

The subject of this paper is proper child nutrition in light of civil law, and resulting from it tasks and duties of the adults. Particular obligations of individual members of the society, and in particular parents, family members, medical professionals, teachers and educators, are discussed. Child nutrition is analysed in the context of parental authority and responsibility of care for a minor. The results of the conducted analysis show that parents are for and foremost obliged the fulfil the duty due care arising from child nutrition obligation while other persons are obliged to play a supportive role in fulfilling the task. The paper ends with a brief discussion of the liability for breaching the duty of proper nutrition of children.

L'ALIMENTAZIONE DEI FIGLI. CENNI CIVILO-GIURIDICI

Riassunto

L'oggetto dell'articolo è la problematica degli aspetti civile-giuridici della corretta nutrizione dei figli e – su questo sfondo – dei compiti e del ruolo degli adulti. Le considerazioni abbracciano l'analisi degli obblighi dei singoli membri della società (in particolare i genitori, i parenti, le persone esercitanti le professioni mediche (medici, ostetriche e infermieri, ma anche insegnanti e educatori). L'autrice colloca la nutrizione dei figli nel contesto di un elemento della potestà genitoriale, vale a dire del prendersi cura del figlio minorenni. L'analisi svolta porta alla conclusione che le persone per prime autorizzate e obbligate a mantenere una dovuta diligenza nell'alimentazione dei figli minorenni sono genitori che esercitano la potestà genitoriale, mentre altre persone hanno il compito di sostenerli in questo impegno. L'articolo si conclude con l'analisi della questione della responsabilità per violazione dei principi della corretta alimentazione dei figli.

ANNA KEMPA-DYMIŃSKA

Procedura wprowadzenia do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych w UE i USA

1. Wstęp

Wykorzystanie organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) w sektorze rolno-spożywczym wciąż budzi kontrowersje. Dlatego nasuwa się pytanie o sposób uregulowania wprowadzania do obrotu organizmów transgenicznych. Rozważania dotyczą ustawodawstwa obowiązującego w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych. Wybór wskazanych porządków prawnych jest nieprzypadkowy, są one bowiem traktowane jako sztandarowy przykład odmiennego podejścia do kwestii upowszechnienia najnowszych osiągnięć biotechnologii w sektorze rolno-spożywczym. Wypracowany dotychczas przez unijnego ustawodawcę restrykcyjny model prawny dotyczący organizmów genetycznie zmodyfikowanych jednoznacznie kontrastuje z liberalnym modelem amerykańskim.

Potrzeba porównania unijnych i amerykańskich regulacji uzasadniona jest perspektywą mających rozpocząć się w czerwcu rozmów o „Partnerstwie handlowym i inwestycyjnym”. Wskazuje się bowiem, że jedną z przeszkód w podpisaniu umowy o wolnym handlu mogą okazać się właśnie obowiązujące w USA i UE przepisy w zakresie GMO¹.

Celem artykułu jest porównanie unijnych i amerykańskich regulacji dotyczących wprowadzenia do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W pierwszej części pracy zaprezentowano w zarysie stanowi-

¹ Stewart: *rozmowy USA-UE o wolnym handlu do jesieni 2014 r.*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13706165,Stewart_rozmowy_USA_UE_o_wolnym_handlu_do_jesieni.htm (dostęp: 5.04.2013).

sko UE i USA w przedmiocie GMO. Następnie zaś zwrócono uwagę na wpływ, jaki wywierają różne grupy interesów na tworzenie prawa dotyczącego organizmów transgenicznych. Kształt unijnego i amerykańskiego prawa stanowionego w tym zakresie jest bowiem niewątpliwie w pewnym stopniu odzwierciedleniem pozycji, jaką cieszą się poszczególne grupy lobbujące w USA i UE. Istotna część artykułu koncentruje się na omówieniu zasady przezorności oraz zasady równorzędności. Sposób uregulowania wprowadzania do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych różni się istotnie w zależności od tego, która z tych zasad stanowi aksjologiczny fundament regulacji.

2. Stanowisko UE oraz USA wobec GMO

Początek kształtowania amerykańskiego porządku prawnego dotyczącego organizmów transgenicznych przypada na lata osiemdziesiąte XX w. Pierwotnie amerykański model regulacji charakteryzował się rygorystycznym ujęciem zagadnienia prawnego uregulowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych². Na kształt regulacji obowiązujących w tym zakresie wpłynęło przede wszystkim pełne rezerwy podejście amerykańskich uczonych do organizmów transgenicznych. Zwracano wówczas uwagę na brak wiedzy co do konsekwencji stosowania nowej technologii. Na sympozjum naukowym, które odbyło się w Asilomar w Kalifornii w 1975 r., podkreślono, że dopóki zasady bezpieczeństwa technik manipulacji DNA nie zostaną opracowane, należy ustanowić moratorium na badania w zakresie inżynierii genetycznej³. Dlatego też Department of Health and Human Service powołał w 1976 r. komitet, którego celem było sformułowanie założeń dotyczących bezpiecznego prowadzenia badań w zakresie inżynierii genetycznej⁴.

Z czasem zaczęto jednak dostrzegać komercyjny potencjał biotechnologii, co wpłynęło na odsunięcie na dalszy plan zasad bezpieczeństwa⁵.

² P. Krajewski, *Ochrona prawna człowieka i jego środowiska wobec ekspansji organizmów genetycznie zmodyfikowanych w prawie wspólnotowym i międzynarodowym*, Olsztyn 2010, s. 117.

³ M. Szkarłat, *Żywność genetycznie zmodyfikowana w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2011, s. 267.

⁴ P. Krajewski, op. cit., s. 117.

⁵ D. Lynch, D. Vogel, *The Regulation of GMOs in Europe and the United States: A Case-Study of Contemporary European Regulatory Politics*, <http://www.cfr.org/genetically-modified->

Na stopniowe zmniejszenie znaczenia ścisłych form kontroli wpłynęło także zwiększenie udziału sektora prywatnego w badaniach nad GMO⁶. Podkreślano, że regulacje dotyczące organizmów transgenicznych z jednej strony winny zapewniać bezpieczeństwo korzystania z biotechnologii, a z drugiej – umożliwiać rozwój najnowszych osiągnięć sektora zaawansowanych biotechnologii⁷. Zaczęto również prezentować pogląd, tak jak National Academy of Sciences w raporcie z maja 2000 r., że obecna na rynku genetycznie zmodyfikowana żywność jest bezpieczna⁸.

Stanowisko USA wobec organizmów transgenicznych ewaluowało, co skutkowało powstaniem reżimu prawnego przeciwstawnego unijnym regulacjom dotyczącym GMO. Stany Zjednoczone należą obecnie do grona państw, które widzą potencjał organizmów genetycznie zmodyfikowanych w produkcji żywności, dlatego opowiadają się za ich szerokim wprowadzeniem do obrotu.

Aby określić stanowisko Unii Europejskiej wobec GMO, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na przypisywany jej szczególny charakter prawny. Ponieważ UE określana jest jako organizacja międzynarodowa *sui generis*, można pokusić się o tezę, że to właśnie jest przyczyną braku jednolitego stanowiska UE wobec organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Państwa członkowskie prezentują bowiem skrajnie odmienne zdania w kwestii organizmów transgenicznych.

Pomimo braku pełnej zgody państw członkowskich co do roli, jaką GMO winny odgrywać w rolnictwie i przemyśle spożywczym, UE wypracowała jednak w drodze konsensusu model regulacji prawnych w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Pierwsze akty prawne dotyczące *stricto* GMO datuje się na początek lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Regulacje te okazały się jednak niezadowolające dla Danii, Francji, Grecji, Włoch oraz Luksemburga, które w czerwcu 1999 r. zadeklarowały, że „w nawiązaniu do zasady przezorności ulega zawieszeniu wszelka działalność zmierzająca do autoryzacji nowych produktów genetycznie zmodyfikowanych na rynku krajowym”⁹. Powyższą decyzję uza-

organisms/regulation-gmos-europe-united-states-case-study-contemporary-european-regulatory-politics/p8688 (dostęp: 1.03.2013).

⁶ P. Krajewski, op. cit., s. 117.

⁷ R. K. Perrin, *Regulation of Biotechnology for Field Crops*, w: R. E. Just, J. M. Alston, D. Zilberman (red.), *Regulating Agricultural Biotechnology: Economics and Policy*, „Springer Science + Business Media” 2006, s. 640-641, za: M. Szkarłat, op. cit., s. 268.

⁸ D. Lynch, D. Vogel, op. cit.

⁹ M. Szkarłat, op. cit., s. 299.

sadniono koniecznością przygotowania przez Komisję legislacji dotyczącej identyfikacji, wykrywalności i oznakowania organizmów transgenicznych. Natomiast Austria, Belgia, Finlandia, Niemcy, Holandia, Hiszpania i Szwecja nie zastosowały wprowadzić moratorium, ale powołując się na zasadę „całkowicie ostrożnego podejścia”, wezwały Komisję, aby niezwłocznie zajęła się regulacjami dotyczącymi identyfikacji, wykrywalności i oznakowania produktów GMO¹⁰. Wskazane działania państw członkowskich UE spotkały się ze sprzeciwem ze strony eksporterów organizmów transgenicznych, w tym takich krajów, jak USA, które zaskarżyły UE do Światowej Organizacji Handlu (WTO)¹¹.

Spory z końca lat dziewięćdziesiątych XX w. stały się asumptem do ustanowienia w UE szczególnego reżimu prawnego dotyczącego organizmów transgenicznych, który uważany jest za najbardziej restrykcyjny na świecie¹². Podejmowane później przez niektóre z państw członkowskich próby, które miały na celu stworzenie stref wolnych od GMO, świadczą jednak o braku pełnej satysfakcji z kształtu obowiązujących regulacji. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że UE, mając na względzie negatywny stosunek części państw członkowskich do organizmów transgenicznych, sprzeciwia się na arenie międzynarodowej szerokiemu wykorzystaniu GMO w sektorze rolno-spożywczym. Zobowiązania wynikające z członkostwa w Światowej Organizacji Handlu uniemożliwiają jednak UE wprowadzenie regulacji, które zmierzałyby do wyeliminowania z obrotu na terenie Unii organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

3. Grupy interesów

W art. 14 Konwencji o różnorodności biologicznej z 5 czerwca 1992 r. wskazano, że każda strona tej umowy winna pozwalać, tam gdzie jest to właściwe, na udział społeczności w procedurach wymagających oceny

¹⁰ *GMO w Europie – uprawa i marketing*, <http://documents.foodandwaterwatch.org/doc/GMOEuropePolish.pdf> (dostęp: 3.03.2013).

¹¹ Na skutek skargi wniesionej wówczas m.in. przez Stany Zjednoczone The World Trade Organization uznała, że działania UE były niezgodne z postanowieniami The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS Agreement (por. *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm (dostęp: 2.04.2013).

¹² M. Szkarłat, op. cit., s. 287.

oddziaływania na środowisko proponowanych projektów¹³. Również w Protokole z Kartageny o bezpieczeństwie biologicznym z 29 stycznia 2000 r.¹⁴ stwierdzono, że strony konsultują się ze społeczeństwem w procesach podejmowania decyzji dotyczących żywych zmodyfikowanych organizmów i udostępniają społeczeństwu takie decyzje (art. 23 ust. 2). W literaturze podkreśla się jednak, że choć państwa zostały zobligowane do przeprowadzania ze społeczeństwem konsultacji w kwestiach dotyczących organizmów transgenicznych, to nie mają one formalnego obowiązku uwzględniania uzyskanych w ten sposób stanowisk w procesie decyzyjnym¹⁵.

Wpływ, jaki na regulacje dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych wywiera społeczeństwo, ma zatem przede wszystkim charakter nieformalny. Przejawia się poprzez preferencje konsumenckie oraz protesty publiczne¹⁶. Szczególnie dobrze wpływ taki widać na przykładzie UE, gdzie państwa członkowskie przy podejmowaniu decyzji politycznych dotyczących organizmów transgenicznych mają na względzie sprzeciw obywateli wobec GMO. O ile bowiem społeczeństwo europejskie wyraża aprobatę dla zastosowania organizmów genetycznie zmodyfikowanych w medycynie, o tyle odnosi się nieufnie do żywności genetycznie zmodyfikowanej¹⁷. Wyrazem nastrojów społecznych jest działalność takich organizacji, jak np. Bureau Européen des Unions de Consommateurs, Greenpeace czy Friends of the Earth.

Natomiast w Stanach Zjednoczonych stanowisko społeczeństwa wobec organizmów transgenicznych nie odgrywa tak istotnej roli, jak ma to miejsce w UE. Wyniki przeprowadzonych badań opinii publicznej wskazują, że Amerykanie w mniejszym stopniu niż Europejczycy postrzegają żywność genetycznie zmodyfikowaną jako poważne zagrożenie dla zdrowia¹⁸. Niemniej jednak zgłaszany jest postulat opracowania regulacji

¹³ Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro z 5 czerwca 1992 r., Dz. U. 2002, Nr 184, poz. 1532.

¹⁴ Protokół z Kartageny o bezpieczeństwie biologicznym z 29 stycznia 2000 r. do Konwencji o różnorodności biologicznej, Dz. Urz. UE L 201/50 z 31 lipca 2002 r.

¹⁵ L. Bodiguel, M. Cardwell, *The Regulation of Genetically Modified Organisms: Comparative Approaches*, New York 2010, s. 14.

¹⁶ Ibidem, s. 22.

¹⁷ T. Twardowski, E. Lubiawska-Krysiak, *Genetycznie zmodyfikowane organizmy w opinii Europejczyków*, w: S. Zięba (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty biotechnologii w Unii Europejskiej i Polsce*, Warszawa 2009, s. 140.

¹⁸ D. Lynch, D. Vogel, op. cit.

dotyczących znakowania GMO, co umożliwiłoby konsumentowi dokonanie świadomego zakupu żywności genetycznie zmodyfikowanej¹⁹. Postulat ten nie został jednak do tej pory zrealizowany ze względu na sprzeciw stowarzyszeń rolników oraz koncernów biotechnologicznych²⁰, w szczególności koncernu Monsanto, który jest największym producentem nasion genetycznie zmodyfikowanych na świecie.

4. Zasada przezorności oraz zasada równorzędności

W prawie amerykańskim zasadą prawną, która determinuje kształt regulacji dotyczących wprowadzenia do obrotu GMO do użytku spożywczego lub żywności genetycznie zmodyfikowanej, jest zasada istotnej równowartości²¹. Termin ten został sformułowany przez The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) w raporcie *Safety Evaluation of Foods Derived by Modern Biotechnology*²² z 1993 r. na podstawie wyników prac dwóch komisji – Food and Agricultural Organization (FAO) i World Health Organization (WHO)²³. W raporcie tym wskazano, że pojęcie istotnej równowartości uosabia ideę, zgodnie z którą istniejące organizmy używane jako jedzenie lub jako źródło żywności mogą stanowić podstawę porównawczą oceny bezpieczeństwa spożycia nowej lub zmodyfikowanej żywności. Podkreślono, że najbardziej praktyczną drogą oceny bezpieczeństwa żywności uzyskanej metodami nowoczesnej biotechnologii jest rozpatrzenie, czy jest ona zasadniczo równoważna z konwencjonalną żywnością, jeśli taka istnieje. Natomiast Food and Drug Administration (FDA) określiła zasadę istotnej równorzędności jako „skrót regulacyjny dla definiowania nowych produktów żywnościowych, które nie wywołują problemów związanych

¹⁹ L. Bodiguel, M. Cardwell, op. cit., s. 12.

²⁰ Stowarzyszenia rolników oraz koncerny biotechnologiczne sprzeciwiły się również ustanowieniu obowiązku znakowania żywności w Kanadzie. Podnoszono wówczas, że „konsumentów będą odnosił mylne wrażenie, iż jest coś nie tak z roślinami GMO, podczas gdy nie jest to prawdą” (por. *Prop. 37 Puts GMO Labeling To California Voters*, <http://www.brandchannel.com/home/post/2012/08/20/Prop.-37-Puts-Labeling-of-Genetically-Modified-Food-GMO-To-California-Voters.aspx> (dostęp: 9.03.2013)).

²¹ Zasada istotnej równowartości zwana jest inaczej zasadą istotnej ekwiwalentności, zasadą istotnej równorzędności czy zasadą równoważności składnikowej.

²² *Safety Evaluation of Foods Derived by Modern Biotechnology*, <http://www.oecd.org/env/ehs/biotrack/41036698.pdf> (dostęp: 24.03.2013).

²³ P. Krajewski, op. cit., s. 108.

z bezpieczeństwem wymagających specjalnego badania każdego przypadku²⁴.

Uzasadniając znaczenie omawianej zasady w prawie amerykańskim, należy powołać się na *Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology*, dokument sporządzony przez Office of Science and Technology Policy²⁵. Wyrażono w nim stanowisko, że produkty uzyskane metodami nowoczesnej biotechnologii nie są fundamentalnie różne od produktów konwencjonalnych. Przyjęcie takiego sposobu widzenia sprawia, że to produkt, a nie proces jest przedmiotem regulacji w amerykańskim porządku prawnym²⁶. Nadzór nad produktami uzyskanymi metodami nowoczesnej biotechnologii powinien być zatem uwarunkowany ich przeznaczeniem, tak jak ma to miejsce w wypadku tradycyjnych produktów²⁷. Konsekwencją zajęcia stanowiska, że należy skupić się na ocenie cech produktu (*product-based analysis*), a nie przykładać wagę do procesu technologicznego (*process-based analysis*), jest rezygnacja z poddania żywności genetycznie zmodyfikowanej gruntownym badaniom naukowym, jeśli byłyby one uzasadnione jedynie metodą produkcji²⁸. Oparcie procedury dopuszczania organizmów transgeniczných na zasadzie istotnej ekwiwalentności stanowi również wytłumaczenie braku obowiązkowego znakowania żywności GM w amerykańskim porządku prawnym²⁹.

Na gruncie europejskim zasada równorzędności była przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości UE w wyroku z 9 września 2003 r. wydanym w trybie pytania prejudycjalnego³⁰. Trybunał podkreślił, że pojęcie istotnej równowartości powinno być rozumiane jako „specyficzna metoda w dziedzinie nowej żywności, dotycząca identyfikacji niebezpieczeństw, która stanowi pierwszą fazę naukowej oceny ryzyka, polegającą na identyfikacji czynników szkodliwych dla zdrowia, które mogą występować w danej żywności” (akapit 79). W dalszej części przywołanego wyroku wskazano, że pojęcie to nie stanowi samo w sobie oceny

²⁴ L. Bodiguel, M. Cardwell, op. cit., s. 311.

²⁵ *Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology*, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fusbiotechreg.epa.gov%2Fusbiotechreg%2Fread_file.nbii&ei=Z7FUUfveO4SC4gSH8YC4DQ&usq=AFQjCNEfbVSdrdqmjNwG4h3oV3gVmG7vCg&bvm=bv.44442042,d.bGE (dostęp: 24.03.2013).

²⁶ L. Bodiguel, M. Cardwell, op. cit., s. 300.

²⁷ Ibidem, s. 300.

²⁸ D. Lynch, D. Vogel, op. cit.

²⁹ M. Szkarłat, op. cit., s. 268.

³⁰ Wyrok Trybunału z 9 września 2003 r. *Monsanto Agricoltura Italia SpA i inni przeciwko Presidenza del Consiglio dei Ministri i inni*, sprawa C-236/01, Zbiór Orzeczeń 2003, I-08105.

ryzyka, lecz ma na celu zweryfikowanie przez dokonanie porównania nowej żywności z tradycyjnym odpowiednikiem, czy nowa żywność powinna stać się przedmiotem oceny ryzyka. Zdaniem Trybunału zasada równoważności składnikowej nie może być interpretowana w taki sposób, aby procedura uproszczona była odstępstwem.

Należy mieć jednak na uwadze, że wyrok ten zapadł przed wejściem w życie obowiązującego obecnie rozporządzenia nr 1829/2003/WE z 22 września 2003 r.³¹ Rozporządzenie to wyłączyło bowiem żywność genetycznie zmodyfikowaną z zakresu stosowania procedury uproszczonej, opierającej się na kryterium istotnej równorzędności ustanowionej w rozporządzeniu nr 258/97 z 27 stycznia 1997 r.³² W rozporządzeniu nr 1829/2003/WE odniesiono się do rozporządzenia nr 258/97 i wskazano, że przewiduje ono procedurę powiadamiania o nowej żywności, która jest w istocie równorzędna z istniejącą. W dalszej kolejności podkreślono, że choć „istotna równorzędność jest kluczowym etapem procedury oceny bezpieczeństwa genetycznie zmodyfikowanych środków spożywczych, sama w sobie nie stanowi oceny bezpieczeństwa”.

Z powyższych względów postanowiono zrezygnować w UE z procedury powiadamiania w odniesieniu do genetycznie zmodyfikowanych środków spożywczych opartej na zasadzie istotnej równowartości (akapit 6 rozporządzenia nr 1829/2003/WE) na rzecz procedury bazującej na pryncypiach wyznaczonych dyrektywą nr 2001/18/WE³³ i rozporządzeniem nr 178/2002³⁴. Istotny wpływ na rezygnację z procedury opartej na

³¹ Rozporządzenie nr 1829/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz. Urz. UE L 268 z 18 października 2003 r.

³² Rozporządzenie 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.) warto porównać z rozporządzeniem nr 258/97 sprzed nowelizacji, które dotyczyło wówczas również żywności i składników żywności zawierających lub składających się z genetycznie zmodyfikowanych organizmów (art. 1 ust. 2 lit. a) oraz żywności i składników żywności wyprodukowanych na bazie genetycznie zmodyfikowanych organizmów, choć ich niezawierających (art. 1 ust. 2 lit. b rozporządzenia). Por. P. Krajewski, op. cit., s. 112.

³³ W akapicie 8 preambuły dyrektywy 2001/18/WE wskazano, że „zasadę ostrożności uwzględniono podczas przygotowywania niniejszej dyrektywy i należy ją także uwzględnić podczas jej wdrażania” (por. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. UE L/106 z 17 kwietnia 2001 r.

³⁴ 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. L 31 z 1 lutego 2002 r.

zasadzie istotnej równorzędności miała niewątpliwie krytyka ze strony przeciwników GMO, którzy argumentują, że przyjęcie tego pryncypium wyklucza poddanie produktów genetycznie zmodyfikowanych badaniom przed ich ostatecznym wprowadzeniem na rynek³⁵.

Nadrzędną zasadą, na której opierają się unijne akty prawne regulujące wprowadzanie do obrotu GMO, jest zasada przezorności, zwana inaczej zasadą ostrożności. Należy zauważyć, że na wspomnianej zasadzie opiera się polityka UE w dziedzinie środowiska naturalnego³⁶. Jako że zasada ostrożności nie została zdefiniowana w Traktacie o funkcjonowaniu UE, wyjaśniając jej znaczenie warto odwołać się do Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju³⁷. Według przedmiotowej Deklaracji zasada ostrożności oznacza, że „tam gdzie występują zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami, brak całkowitej naukowej pewności nie może być powodem opóźniania efektywnych działań, których realizacja prowadziłaby do degradacji środowiska”. Zdefiniowania zasady ostrożności podjęła się także w 1998 r. Dyrekcja Generalna XXIV odpowiedzialna za sprawy ochrony środowiska i politykę konsumencką i uznała, że są to „działania kontrolujące ryzyko w sytuacjach braku pewności naukowej, które łączą się z koniecznością podejmowania działań zapobiegających potencjalnemu zagrożeniu bez oczekiwania na rezultaty badań naukowych”³⁸. Do zasady ostrożności odniesiono się również w art. 7 rozporządzenia nr 178/2002, w którym podano okoliczności jej stosowania oraz warunki, jakim powinny odpowiadać środki przyjęte w zakresie zasady ostrożności³⁹. Podkreślono, że w wypadku stwierdzenia niebezpieczeństwa zaistnienia skutków szkodliwych dla zdrowia przy braku pewności naukowej, w oczekiwaniu na dalsze informacje naukowe umożliwiające bardziej wszechstronną ocenę ryzyka, mogą zostać przyjęte tymczasowe środki zarządzania ryzykiem konieczne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Uważa się, że zasada ostrożności zobowiązuje zatem podmiot, który zamierza wprowadzić do obrotu żywność genetycznie zmodyfikowaną do udowodnienia, że nie ma takiego

³⁵ P. Krajewski, op. cit., s. 112.

³⁶ Zob. art. 191 TfUE (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/47 z 30 marca 2010 r.).

³⁷ Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3-14.06.1992 r., Warszawa 1993.

³⁸ P. Krajewski, op. cit., s. 110.

³⁹ I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana – Aspekty prawne*, Warszawa 2008, s. 106.

ryzyka wskazującego na szkodliwość produktu wobec środowiska naturalnego lub zdrowia człowieka⁴⁰.

Do zasady ostrożności odwoływał się wielokrotnie w swoich orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości UE, podkreślając, że zakłada ona istnienie niepewności co do wystąpienia lub zakresu zagrożenia dla zdrowia ludzkiego. W wyroku z 26 maja 2005 r. Trybunał stwierdził, iż wprowadzenie GMO na rynek może nastąpić jedynie, jeżeli został on wcześniej zatwierdzony po dokonaniu oceny ryzyka, której celem było zapewnienie, że nie stanowi zagrożenia dla konsumentów⁴¹. W ocenie Trybunału zasada ostrożności stanowi zatem część procesu decyzyjnego. Natomiast w cytowanym powyżej wyroku w sprawie C-236/01 Trybunał wskazał, że gdy istnieją wątpliwości co do istnienia lub zakresu ryzyka dla zdrowia ludzkiego, można zastosować środki ochrony bez konieczności oczekiwania, aby prawdziwość oraz powaga ryzyka zostały w pełni udowodnione. Innymi słowy, środki ochronne mogą zostać podjęte, nawet jeśli przeprowadzenie naukowej oceny ryzyka nie jest możliwe z powodu niewystarczających danych naukowych. Powyższe rozważania prowadzą zatem do wniosku, że ustawodawca unijny przykładą dużą wagę, w odróżnieniu od ustawodawcy amerykańskiego, do procesu technologicznego (*proce-based analysis*), co wpływa na kształt regulacji stanowionych w tym zakresie.

5. Procedura wprowadzenia do obrotu GMO

5.1. Procedura wprowadzenia do obrotu GMO w UE

Zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich obowiązujących w zakresie wprowadzenia do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych jest priorytetem unijnego ustawodawcy⁴². Wprowadzenie do obrotu GMO uregulowano w prawie UE w dyrektywie nr 2001/18/WE, a w odniesieniu do żywności genetycznie zmodyfikowanej – w rozporządzeniu nr 1829/2003/WE.

Wyjaśniając pojęcie wprowadzenia do obrotu organizmów transgenicznych, warto przytoczyć art. 2 pkt 4 dyrektywy nr 2001/18/WE, zgodnie

⁴⁰ Ibidem, s. 107.

⁴¹ Wyrok Trybunału z 26 maja 2005 r., sprawa C-132/03, Dz. Urz. UE C 271/2 z 29 października 2005 r.

⁴² Zob. art. 1 dyrektywy nr 2001/18.

z którym wprowadzenie do obrotu oznacza odpłatne lub wolne od opłat udostępnienie osobom trzecim GMO w charakterze lub w składzie produktów. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy za wprowadzenie do obrotu uznaje się również przywóz (akapit 11 preambuły) oraz udostępnienie GMO w celu przywozu lub obrotu w ilościach hurtowych, jak ma to miejsce w wypadku artykułów rolnych (akapit 12 preambuły).

Pierwszym wymogiem niezbędnym do osiągnięcia celu w postaci wprowadzenia GMO do obrotu w charakterze lub w składzie produktów jest złożenie wniosku do właściwego organu państwa członkowskiego, na którego terytorium wprowadzenie GMO do obrotu miałyby nastąpić po raz pierwszy (art. 13 ust. 1 dyrektywy). Fakt dokonania zgłoszenia winien żywo interesować także inne państwa członkowskie, ponieważ w wypadku uzyskania zezwolenia na użytkowanie GMO jako produktów i w produktach wydanego w jednym z państw członkowskich użytkowanie może odbywać się w innych państwach członkowskich bez obowiązku zawiadomiania. Wyznaczenie organu, w którego kompetencji leży przyjmowanie takich zgłoszeń, jest obowiązkiem każdego państwa członkowskiego (art. 4 ust. 4 dyrektywy). Wymaga podkreślenia, że do dokonania zgłoszenia jest zobowiązana każda osoba podejmująca się wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów, których zastosowanie obejmuje zamierzone uwolnienie do środowiska naturalnego (akapit 32 preambuły). Istotne jest, że zgłoszenie to nie wiąże się automatycznie z uzyskaniem prawa do umieszczania na rynku GMO objętego wnioskiem.

Zgłoszenie, aby zostało przyjęte, winno obejmować takie informacje, jak: ocenę ryzyka dla środowiska naturalnego, warunki wprowadzenia produktu do obrotu, plan monitorowania czy propozycję opakowania (art. 13 ust. 2 dyrektywy). Podmiot, który podejmuje się wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów, zobowiązany jest również zawrzeć w zgłoszeniu propozycję etykietowania produktu (akapit 33 preambuły). Etykietowanie GMO powinno być bowiem zgodne na wszystkich etapach wprowadzania do obrotu z postanowieniami dyrektywy (art. 21 dyrektywy). Zapewnieniu prawidłowej identyfikacji obecności GMO w produktach zawierających lub składających się z organizmów zmodyfikowanych genetycznie powinno służyć umieszczone na etykiecie produktu lub na towarzyszących mu dokumentach zdanie „Ten produkt zawiera organizmy zmodyfikowane genetycznie” (akapit 40 preambuły).

Następnie kompetentny organ dokonuje oceny zgłoszenia pod kątem spełnienia wytycznych z art. 13 ust. 2 dyrektywy i w wypadku braku

zastrzeżeń przesyła jego kopię do Komisji. Ta zaś przekazuje zgłoszenie właściwym władzom innych państw członkowskich (art. 13 ust. 1 dyrektywy). W dalszej kolejności właściwy organ przygotowuje w terminie 90 dni po otrzymaniu zgłoszenia sprawozdanie z jego oceny pod kątem zgodności z dyrektywą i przesyła je do zgłaszającego (art. 14 ust. 2 dyrektywy).

Wydanie zezwolenia przez właściwy organ na wprowadzenie produktu do obrotu jest uwarunkowane jego uprzednim zatwierdzeniem przez ten organ oraz brakiem uzasadnionych zastrzeżeń zgłoszonych przez jakiekolwiek państwo członkowskie (art. 15 ust. 3 dyrektywy). Co istotne, wydanie zezwolenia jest poprzedzone badaniami przeprowadzanymi w warunkach polowych, które winny dać pozytywne rezultaty (akapit 25 preambuły dyrektywy). Organ wydaje decyzję na piśmie, a następnie przekazuje ją zgłaszającemu i powiadamia o tym inne państwa członkowskie i Komisję w terminie 30 dni. Zgodnie z założeniem zawartym w akapicie 48 preambuły dyrektywy, dotyczącym wydania zezwolenia wyłącznie na czas określony, właściwy organ udziela zezwolenia na nie więcej niż 10 lat, licząc od daty jego udzielenia (art. 15 ust. 4 dyrektywy). Z kolei w wypadku odnowienia zezwolenia zastosowanie znajdzie procedura uproszczona (akapit 49 preambuły).

W sytuacji gdy właściwy organ, który przygotował sprawozdanie, zadecyduje, że GMO nie powinien zostać wprowadzony do obrotu, zgłoszenie zostanie odrzucone (art. 15 ust. 2). Wówczas sprawozdanie jest przesyłane do Komisji Europejskiej, a ta przekazuje sprawozdanie kompetentnym organom państw członkowskich⁴³. W wypadku zgłoszenia i utrzymania sprzeciwu przez właściwy organ lub przez Komisję, ma miejsce wspólnotowa faza oceny wniosku, która będzie musiała zakończyć się w ciągu 120 dni przyjęciem i opublikowaniem decyzji (art. 18 ust. 1). W tej fazie zastosowanie znajduje procedura komitetowa, czyli procedura pozwalająca na wykonywanie przez Komisję uprawnień wykonawczych⁴⁴.

⁴³ I. Wrześniewska-Wal, op. cit., s. 53.

⁴⁴ Termin „procedura komitetowa” dotyczy określonych procedur, według których działają komitety współpracujące z Komisją przy przyjmowaniu aktów wykonawczych. W skład tych komitetów wchodzi przedstawiciele państw członkowskich. Głównym zadaniem komitetów jest wydawanie opinii na temat projektów środków wykonawczych, które Komisja zamierza przyjąć (por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. Urz. UE L 55 z 28 lutego 2011 r., s. 13-18).

W tym miejscu należy podkreślić, iż w art. 23 dyrektywy umieszczono klauzulę ochronną, która przyznaje państwu członkowskiemu uprawnienie do tymczasowego ograniczenia lub zakazania stosowania i/lub sprzedaży GMO na swoim terytorium pomimo wydanego wcześniej zezwolenia. Warunkiem jest otrzymanie przez państwo członkowskie, już po wydaniu zezwolenia, nowych lub dodatkowych informacji mających wpływ na ocenę ryzyka dla środowiska lub ponowna ocena posiadanych wcześniej informacji, dokonana na podstawie nowych lub dodatkowych danych naukowych. Uzyskane informacje muszą rodzić obawy państwa członkowskiego co do bezpieczeństwa GMO w charakterze lub w składzie produktu dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. Zastosowanie przez państwo członkowskie klauzuli ochronnej z art. 23 dyrektywy winno zostać uzasadnione oceną ryzyka dla środowiska naturalnego (art. 23 ust. 1 dyrektywy). Kluczową rolę odgrywają przede wszystkim nowe dowody naukowe wskazujące na zagrożenie środowiska i zdrowia człowieka ze strony upraw transgeniczných. Przedstawienie niewystarczających dowodów naukowych skutkuje uznaniem, że brak podstaw do unieważnienia dotychczasowej oceny ryzyka dla środowiska naturalnego. Zasadność decyzji państwa członkowskiego jest badana w drodze procedury komitetowej⁴⁵.

Należy podkreślić, że zapewnieniu bezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego służy nie tylko restrykcyjna procedura wprowadzenia do obrotu GMO opisana powyżej, lecz także obowiązek monitorowania GMO w charakterze lub w składzie produktów. Wdrożenie planu monitorowania umotywowano koniecznością śledzenia i identyfikacji jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich, natychmiastowych lub opóźnionych nieprzewidzianych skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego wynikających z wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów (akapit 43 preambuły).

Uzupełnieniem omawianej powyżej dyrektywy są postanowienia rozporządzenia nr 1829/2003/WE, które dotyczy wprowadzenia do obrotu produktów żywnościowych będących, wyprodukowanych lub zawierających organizmy genetycznie zmodyfikowane. Uzyskanie zezwolenia na wprowadzenie do obrotu GMO do użytku spożywczego lub żywności określonej w art. 3 ust. 1⁴⁶ wiąże się z podaniem informacji wyszcze-

⁴⁵ I. Wrześniewska-Wal, op. cit., s. 59.

⁴⁶ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1829/2003/WE dotyczy GMO do użytku spożywczego; żywności zawierającej lub składającej się z GMO; żywności wyprodukowanej lub zawierającej składniki wyprodukowane z GMO.

gólnionych w art. 5 rozporządzenia. Jedną z nich jest analiza wskazująca, że właściwości żywności nie odbiegają od właściwości jej tradycyjnego odpowiednika (art. 5 ust. 3 lit. f). Wymóg ten można zatem uznać za przejaw zasady istotnej równowartości, która choć jest kluczowym etapem procedury oceny bezpieczeństwa genetycznie zmodyfikowanych środków spożywczych, to sama w sobie nie stanowi oceny bezpieczeństwa.

Warto zaznaczyć, że dokument ten wprowadził wspólną dla całej UE procedurę oceny ryzyka dla środowiska i zdrowia człowieka zgodnie z zasadą *one door – one key*⁴⁷. Zasada ta oznacza, że gdy zachodzi prawdopodobieństwo, że produkt będzie używany zarówno jako żywność, jak i pasza, podmiot ubiegający się o jego wprowadzenie do obrotu składa na podstawie art. 5 i 17 rozporządzenia wyłącznie jeden wniosek będący podstawą wydania jednej opinii Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności i jednej decyzji Wspólnoty (art. 27 rozporządzenia).

5.2. Procedura wprowadzenia do obrotu GMO w USA

Amerykańska procedura wprowadzenia do obrotu GMO stanowi odzwierciedlenie stanowiska, które Stany Zjednoczone reprezentują wobec osiągnięć nowoczesnej biotechnologii. Ze względu na wyrażony w przytoczonym powyżej *Coordinated Framework* pogląd, zgodnie z którym produkty genetycznie zmodyfikowane nie są fundamentalnie różne od produktów konwencjonalnych, regulacje dotyczące GMO oparto na obowiązujących aktach prawnych⁴⁸. Innymi słowy, uznano, że zastosowanie prawa obowiązującego do tej pory do organizmów transgenicznych pozwoli na zagwarantowanie bezpieczeństwa zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego⁴⁹.

Kompetencje w zakresie GMO powierzono w konsekwencji dotychczas istniejącym instytucjom federalnym, a dokładnie Food and Drug Administration (FDA), która ma za zadanie zagwarantować bezpieczeństwo żywności genetycznie modyfikowanej, Environmental Protection Agency (EPA), do której należy zapewnianie, że GMO będzie bezpieczny

⁴⁷ P. Krajewski, op. cit., s. 168.

⁴⁸ L. Bodiguel, M. Cardwell, op. cit., s. 300.

⁴⁹ *Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology*, http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fusbiotechreg.epa.gov%2Fusbiotechreg%2Fread_file.nbii&ei=Z7FUUfveO4SC4gSH8YC4DQ&usg=AFQjCNEfbVSdrdqmjNwG4h3oV3gVmG7vCg&bvm=bv.44442042,d.bGEM (dostęp: 9.03.2013).

dla środowiska oraz United States Agricultural Department (USDA), który zapewnia bezpieczeństwo roślin transgenicznych⁵⁰.

FDA wydała w 1992 r. dokument *Policy Statement on Foods Derived From New Plant Varieties*⁵¹ (dalej: *Policy Statement*), który jest deklaracją polityczną na temat bezpieczeństwa i statusu żywności wyprodukowanej z roślin uzyskanych m.in. metodami modyfikacji genetycznej. W dokumencie tym przedstawiono dokonaną przez FDA interpretację, która dotyczy *Federal Food, Drug and Cosmetic Act* (FD&C Act⁵²) w odniesieniu do nowych technologii produkcji żywności. Na wstępie podkreślono, że kluczową rolę w ocenie bezpieczeństwa żywności odgrywają zarówno obiektywne cechy żywności, jak i jej przeznaczenie, a nie metody, dzięki którym jest otrzymywana. Status żywności jest w związku z tym niezależny od metod, za pomocą których jest ona uzyskiwana. Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska jest oparcie działań FDA na regulacjach, które miały zastosowanie do żywności uzyskanej metodami tradycyjnymi.

Mając na uwadze, że w ocenie FDA rozwój nowych odmian roślin jest bezpieczny, nie powinien dziwić pogląd wyrażony w rozdziale V dotyczącym statusu żywności uzyskanej z nowych odmian roślin, zgodnie z którym wprowadzenie na rynek nowego produktu żywnościowego nie musi być uzależnione od przeprowadzenia rutynowych badań bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, że FDA nie posiada szerokich kompetencji, które uprawniałyby agencję do oceny bezpieczeństwa przed wprowadzeniem żywności na rynek. Sekcja 342 (a)(1) FD&C Act o tytule *Adulterated Food* (żywność zafałszowana) stanowi bowiem, jak podkreślono w *Policy Statement*, podstawowe narzędzie służące do regulacji wszystkich produktów żywnościowych, w tym żywności otrzymanej z roślin transgenicznych. Sekcja ta jest bowiem stosowana w wypadku pojawienia się w żywności substancji na poziomie, który może w ocenie FDA fałszować żywność i czynić ją szkodliwą dla zdrowia. Dotyczy to m.in. naturalnie występujących toksyn, których poziom wzrósł w sposób niezamierzony na skutek modyfikacji genetycznych. W *Policy Statement* podkreślono, że to na producentach spoczywa obowiązek oceny bezpie-

⁵⁰ L. Bodiguel, M. Cardwell, op. cit., s. 300.

⁵¹ *Policy Statement on Foods Derived From New Plant Varieties*, <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/Biotechnology/ucm096095.htm> (dostęp: 1.04.2013).

⁵² *Federal Food, Drug and Cosmetic Act* (FD&C Act) – Federalna Ustawa o Żywności, Lekach i Kosmetykach – zbiór ustaw uchwalonych przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 1938 r. dających FDA prawo do sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, leków i kosmetyków.

czeństwa nowej żywności i spełnienie wymogów określonych w sekcji 342 (a)(1) FD&C Act.

Istotną rolę w ocenie bezpieczeństwa żywności odgrywa również, jak wskazano w *Policy Statement*, sekcja 348 FD&C Act o tytule *Food Additives* (dodatki do żywności)⁵³. Przedmiotem tej regulacji są substancje będące składnikami żywności na skutek genetycznej modyfikacji rośliny, które różnią się istotnie od żywności obecnej na rynku strukturą czy funkcją i które nie są uważane za bezpieczne ze względu na ich skład. Substancje określane jako *food additives* mogą być używane w żywności wyłącznie po spełnieniu wymogów ustanowionych w prawie.

W *Policy Statement* wyrażono jednak pogląd, że w większości wypadków substancje wchodzące w skład nowej żywności są takie same albo w zasadzie podobne do substancji powszechnie znajdujących się w żywności, jak białka, tłuszcze czy węglowodany. Co więcej, są obecne na identycznym lub nawet wyższym poziomie w żywności obecnie konsumowanej. Do takich składników żywności genetycznie zmodyfikowanej określanych jako GRAS⁵⁴ nie znajdzie wówczas zastosowania sekcja 348 FD&C Act, a wyłącznie ogólne procedury wprowadzenia produktów żywnościowych do obrotu, niebędące przedmiotem niniejszego artykułu. Dodać należy, że zdaniem FDA sam transfer materiału genetycznego również nie stanowi przedmiotu regulacji sekcji 348 FD&C Act. Kwasy nukleinowe są bowiem obecne w komórkach wszystkich żywych organizmów. Taki materiał uznawany jest zatem w ocenie FDA za GRAS.

6. Zakończenie

Wnioski, jakie płyną z dokonanej analizy, wydają się jednoznaczne. Prawny model regulacji obowiązujących w tym zakresie został ukształtowany przez unijnego i amerykańskiego ustawodawcę w sposób zgoła odmienny. Natomiast brak jednolitego stanowiska, które przekładałoby się na wspólny model regulacji dotyczących organizmów transgenicznych, jest wypadkową wielu czynników, które przedstawiono powyżej.

Unia Europejska zwraca szczególną uwagę na kwestię zagrożeń dla zdrowia człowieka i środowiska wynikających z produkcji i spożycia

⁵³ *Federal Food, Drug and Cosmetic Act*, www.fda.gov/RegulatoryInformation/Legislation/FederalFoodDrugandCosmeticActFDCA/default.htm (dostęp: 1.04.2013).

⁵⁴ *Generally recognized as safe* (GRAS) – ogólnie uznawane za bezpieczne.

żywności genetycznie zmodyfikowanej. Podkreśla się, iż GMOs stanowią jeszcze zbyt dużą niewiadomą, aby dopuścić do ich szerokiego wprowadzenia do obrotu. W konsekwencji unijny ustawodawca oparł model regulacji na zasadzie ostrożności. W wyniku zajęcia restrykcyjnego stanowiska przez UE do tej pory dopuszczono do uprawy na terytorium Unii jedynie dwóch roślin GMO, tzn. kukurydzy Bt MON 810 oraz ziemniaka odmiany Amflora.

Stany Zjednoczone natomiast, ponieważ widzą potencjał organizmów genetycznie zmodyfikowanych w produkcji żywności, opowiedziały się za szerokim wykorzystaniem osiągnięć nowoczesnej biotechnologii w sektorze rolno-spożywczym. Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić, że ze względu na przyjęcie w prawie amerykańskim zasady istotnej równowartości, regulacje dotyczące GMO oparto wyłącznie na obowiązujących do tej pory ogólnych aktach prawnych dotyczących żywności.

Nasuwa się jednak pytanie, czy tak ukształtowane modele regulacji – unijny i amerykański należy uznać za ostateczne. Można się bowiem zastanawiać, czy niesłabnący sprzeciw wobec GMO takich krajów, jak Polska czy Francja, nie wpłynie na przyznanie państwom członkowskim UE większej swobody w zakresie uprawy organizmów transgenicznych⁵⁵. Wiązałoby się to niewątpliwie z zaostreniem przepisów dotyczących wprowadzenia GMO do obrotu w państwach wyrażających negatywny stosunek do organizmów transgenicznych. W tym kontekście mało realna wydaje się perspektywa złagodzenia w najbliższym czasie restrykcyjnych unijnych przepisów dotyczących wprowadzenia do obrotu GMO. Mogłoby to być jedynie wynikiem przedstawienia nowych, jednoznacznych dowodów naukowych na brak zagrożeń dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego wynikających z wykorzystania GMO w przemyśle rolno-spożywczym.

Zastanawiając się natomiast nad możliwymi kierunkami zmian amerykańskiego modelu dotyczącego organizmów transgenicznych, można zaryzykować stwierdzenie, że realne byłoby zaostrenie regulacji obowiązujących w tym zakresie, zwłaszcza że pewne zmierzające w tym kierunku próby były już podejmowane przez amerykańskiego ustawodawcę w ostatnich kilku latach. W 2001 r. FDA przedstawiła propozycję, która miała na

⁵⁵ Dotychczas podjęta próba uzyskania prawa do ograniczenia lub zakazania uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie zakończyła się niepowodzeniem z powodu niezaakceptowania propozycji Komisji przez Radę Europejską (por. A. Gąsowski, *Kształtowanie legislacji Unii Europejskiej na przykładzie problematyki GMO*, „*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*” 2012, nr 98, s. 5-20).

celu nałożenie na producentów obowiązku zawiadamiania o komercjalizacji żywności uzyskanej z roślin genetycznie zmodyfikowanych zawierających pestycydy na co najmniej 120 dni przed ich wprowadzeniem na rynek⁵⁶. Argumentowano wówczas, że pozwoliłoby to na kontrolę, czy żywność genetycznie zmodyfikowana spełnia wymogi określone w FDCA. Zmiana ta nie weszła wprawdzie w życie, ale na jej podstawie można przypuszczać, że amerykański ustawodawca będzie podejmował w przyszłości kolejne próby mające na celu ustanowienie regulacji o bardziej restrykcyjnym charakterze, tym bardziej że na uwadze będzie miał perspektywę podpisania umowy o wolnym handlu pomiędzy UE a USA, która rodzi konieczność zbliżenia w pewnym stopniu obu ustawodawstw dotyczących wprowadzenia do obrotu GMO.

THE PROCEDURE OF LAUNCHING GMOS IN THE UE AND THE USA

S u m m a r y

The selection of legal orders presented in this paper is not accidental as they are an example of two different approaches to the newest biotechnological achievements in the food and agriculture sector. The restrictive model that has been so far applicable in the European Union with regards genetically modified organisms stands in direct contrast to the liberal American model. As can be seen from the analysis of the two, both approaches reflect, to a certain extent, the position enjoyed by respective lobbying groups in the UE and the US. A substantial part of the paper focuses on the prudence and equality principles. The regulation on launching GMOs on the market seems to be dependent on which one of these two constitutes the axiological foundation of the regulation.

LA PROCEDURA DI IMMISSIONE IN CIRCOLAZIONE DEGLI OGM NELL'UE E NEGLI USA

R i a s s u n t o

Le selezione degli ordini giuridici indicati non è casuale in quanto essi vengono considerati come esempio di rilievo di un approccio differente alla questione della diffusione delle più recenti scoperte della biotecnologia nel settore agroalimentare. Il modello giuridico restrittivo, finora sviluppato da parte del legislatore dell'UE, riguardante gli organismi geneticamente modificati contrasta in modo inequivocabile con il modello americano

⁵⁶ L. Bodiguel, M. Cardwell, op. cit., s. 312.

liberale. L'autrice afferma che la forma del diritto dell'UE e degli Stati Uniti costituita in questo ambito è in qualche misura un riflesso della posizione di cui godono i vari gruppi di pressione negli USA e nell'UE. Una parte importante di questo articolo si concentra sulla discussione riguardante il principio di precauzione e il principio di equivalenza. Il modo di regolare l'immissione in circolazione degli organismi geneticamente modificati varia notevolmente a seconda di quale di questi principi costituisce un fondamento assiomatico della regolazione.

CHRISTIAN BUSSE

Nowa niemiecka ustawa o strukturze rynku rolnego z 2013 r. – rolnicze organizacje producentów i związki branżowe w prawie niemieckim*

1. Pakiet mleczny UE

W 2012 r. Unia Europejska (UE) po raz pierwszy wprowadziła regulację dotyczącą kwestii uznawania przez państwo organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów, jak również związków branżowych. Głównym celem tych regulacji, które wraz z innymi postanowieniami dotyczącymi sektora mlecznego noszą nazwę pakietu mlecznego UE¹, jest wzmocnienie pozycji producentów mleka w łańcuchu wprowadzania produktów na rynek. Producenci mleka powinni połączyć się w ramach organizacji producentów, aby móc wspólnie wprowadzać na rynek surowe

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu wygłoszonego na niemiecko-polskiej konferencji prawa rolnego „Das vergleichende Agrarrecht als Erkenntnisquelle”, zorganizowanej w dniach 26-27 kwietnia 2013 r. przez Instytut Prawa Rolnego Uniwersytetu w Getyndze (tłumaczenie: Barbara Kaczmarek).

¹ Pakiet mleczny EU składa się z rozporządzenia (UE) 261/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz. UE nr L 94/38) oraz rozporządzenia delegowanego (UE) nr 880/2012 (Dz. Urz. UE nr L 263/8) oraz rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 511/2012 (Dz. Urz. nr L 156/39). Ustawa o strukturze rynku rolnego (AgrarMSG) została opublikowana w „Federalnym Dzienniku Ustaw”, część I, 2013, s. 917, a uzasadnienie – w druku Bundestagu 17/11294 z 5 listopada 2011 r., które wraz z zapisem przebiegu obrad parlamentarnych w sprawie AgrarMSG jest dostępny na stronie internetowej niemieckiego parlamentu.

mleko, dlatego ustanowiono wyjątek od ogólnego zakazu porozumień kartelowych.

Ponadto mogą oni wspólnie przetwarzać swoje mleko na produkty mleczne. Kilka organizacji producentów może również utworzyć zrzeszenie organizacji producentów, aby w ten sposób przyczynić się do polepszenia pozycji poszczególnych organizacji producenckich na rynku. Producenci mogą też połączyć swoje siły na płaszczyźnie przetwórczej i handlowej, aby wspólnie wzmocnić rynek mleczny. Takie związki branżowe nie mogą jednak samodzielnie działać na rynku. W przeciwnym razie duże kartele mogłyby stworzyć zagrożenie dla całego łańcucha produkcji mleka.

2. Niemiecka ustawa o strukturze rynku z 1969 r.

Rozmowy na temat pakietu mlecznego UE prowadzone były na początku z High Level Group Milch (instytucją ustanowioną przez Komisję Europejską) i odbywały się od połowy 2009 r. do końca 2011 r.; trwały zatem dwa i pół roku. W kwestii uznawania organizacji rolniczych za takie, które mogą łączyć w sobie trzy rodzaje organizacji (organizacje producentów, zrzeszenia oraz związki branżowe), dla Niemiec jedynym nowym aspektem były zasadniczo związki branżowe. W 1969 r. została wydana ustawa o strukturze rynku, która przewidywała dla wszystkich obszarów przetwórstwa, i tym samym również dla mleka, uznanie organizacji producentów i ich zrzeszeń, nie przewidywała jednak uznania związków branżowych.

Powodem wydania tej ustawy był tworzony od 1962 r. wspólny rynek rolny UE. Niemieckie rolnictwo charakteryzowało się wówczas istnieniem wielu małych i bardzo małych gospodarstw. Dlatego pojawiły się obawy, że mogłoby ono znaleźć się pod naciskiem europejskiego rynku rolniczego. W Holandii istniał już dzięki *Productschapen* system współpracy gospodarstw rolnych, który był współkierowany przez państwo. System nawiązywał do systemu rynkowego Stanu Żywicieli Rzeszy, który wskutek okupacji Holandii podczas drugiej wojny światowej został wprowadzony również w tym kraju. Podczas gdy w Niemczech po 1945 r. alianci dokonali stopniowego rozwiązania Stanu Żywicieli Rzeszy, Holandia zachowała ten system, który jest podobny do koncepcji związków branżowych, choć w nieco zmodyfikowanej formie.

We Francji wraz z ustawą o ukierunkowaniu rolnictwa z 1962 r. położono nacisk na silniejsze wsparcie przez państwo współpracy organizacji producenckich i branżowych. Niemcy nie chciały ustąpić w tym zakresie krajom partnerskim w UE i szukały własnej drogi, aby w krótkim czasie móc wesprzeć producentów rolnych. Wynikiem prac w tym zakresie było wniesienie w 1964 r. do Bundestagu odpowiednich projektów ustaw. Głównym założeniem tych projektów było zagwarantowanie korzystniejszej pozycji producentom, aby mogli oni przede wszystkim zmodernizować gospodarstwa. Ponieważ w 1965 r. odbywały się wybory parlamentarne, nie udało się więc zakończyć obrad w sprawie przyjęcia projektów ustaw, więc w 1966 r. ponownie zostały one złożone w parlamencie.

Tymczasem na kwestię uznawania organizacji rolniczych zwróciła uwagę UE. W 1966 r. zdecydowała się ona rozbudować nowo stworzoną organizację rynku dla świeżych owoców i warzyw na wzór uznawanych przez państwo organizacji producentów. W 1967 r. Komisja Europejska przedłożyła dodatkowo projekt obowiązującej bezpośrednio regulacji UE w sprawie uznawania organizacji producentów w zasadniczo wszystkich istotnych sektorach produkcyjnych. Wskutek tego parlament niemiecki odłożył obrady dotyczące regulacji krajowej. Gdy jednak Rada Ministrów Rolnictwa UE nie wypracowała szybko zgody w sprawie tej propozycji, a Parlament Europejski również jej nie zaakceptował, w Niemczech podjęto przerwane prace. Doprowadziły one do wydania ustawy o strukturze rynku.

Ustawa ta składała się w głównej mierze z trzech elementów: uznawania przez państwo organizacji producentów i ich zrzeszeń, gdy spełniają one określone wymogi uznawalności, wsparcia finansowego państwa dla uznanych organizacji rolniczych oraz związanego z tym uznaniem wyłączenia od ogólnego zakazu kartelowego. Aby nie popaść w konflikt z regulacjami UE dotyczącymi owoców i warzyw, w niedługim czasie ten sektor produkcji został wyjęty z regulacji ustawy. W prawie UE nie zostało zrealizowane założenie horyzontalne, ponieważ kraje członkowskie obawiały się m.in. ograniczenia swoich krajowych systemów organizacji. W następstwie tego UE zdecydowała się na podejście sektorowe, które stopniowo wprowadzało organizacje rolnicze w poszczególnych sektorach: najpierw w sektorze rybnym, następnie w sektorach chmielu, jedwabników, oliwy z oliwek, bawełny, tabaki, bananów, a w końcu w 1999 r. – w sektorze wina. W ten sposób powstała względnie niejasna mozaika regulacji, które wprawdzie posiadały cechy wspólne, różniły się jednak w szczegółach.

W 2007 r. przepisy dotyczące organizacji rolniczych zostały zebrane i ujęte w formie nowo stworzonej jednolitej wspólnej organizacji rynku (JWOR) w rozporządzeniu (WE) nr 1234/2007. Częściowo znaczne różnice w poszczególnych sektorach produkcji, m.in. dotyczące cech uznawania i ustanowionych celów, zostały jednak zachowane, gdyż wspomniane rozporządzenie było efektem połączenia 21 regulacji poszczególnych branżowych rynków rolnych, a nie wynikiem kodyfikacji zakładającej zmiany merytoryczne.

3. Niemiecka ustawa o strukturze rynku rolnego z 2013 r.

Wprowadzenie w UE w 2012 r. pakietu mlecznego zrodziło pytanie, w jaki sposób niemiecka ustawa dotycząca struktury rynku powinna zostać dostosowana do nowej regulacji unijnej systemu organizacji rolniczych. Względnie szybko porzucono możliwość ustanowienia samodzielnej ustawy tylko w celu wprowadzenia wspomnianego pakietu. Zniszczyłoby to podejście horyzontalne istniejącej ustawy o strukturze rynku. Zdecydowano się zreformować tę ustawę, nie odstępując od sprawdzonych elementów podstawowych, gdyż one (uznanie przez państwo związków producentów wraz ze związanym z tym zwolnieniem kartelowym) znalazły odbicie w regulacji unijnej. Powstał projekt ustawy zmieniającej, która nosi tytuł skrócony „Ustawa o strukturze rynku rolnego”. Już nawiązanie do tradycyjnego tytułu „Ustawa o strukturze rynku”, uzupełnione o określenie „rolniczego” wskazuje na kontynuację dotychczasowej regulacji. Cały tytuł brzmi natomiast „Ustawa dotycząca dalszego rozwoju struktury rynku w sektorze rolniczym” (AgrarMSG).

Jesienią 2012 r. wspomniana ustawa została przedłożona jako AgrarMSG w formie projektu rządowi w celu przeprowadzenia debaty. Bez wprowadzenia jakiegokolwiek poprawki została przyjęta przez Parlament, a następnie opublikowana w kwietniu 2013 r. w „Federalnym Dzienniku Ustaw”. AgrarMSG składa się z jedenastu paragrafów i zawiera w głównej mierze delegacje co do wydawania rozporządzeń przez Federalne Ministerstwo ds. Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów (BMVEL). W tym zakresie różni się nieco od dotychczasowej ustawy o strukturze rynku, która pozostawiła rozporządzeniom sformułowanie poszczególnych kryteriów uznawania, przede wszystkim dla każdego sektora produkcyjnego, i ustalenie obowiązującej minimalnej liczby członków oraz minimalnej ilości towaru wprowadzanego na rynek.

Ze względu na zmiany strukturalne w rolnictwie oraz w strukturze produkcyjnej potrzebny jest w miarę elastyczny instrument, który pozwalałby na stosunkowo szybkie reagowanie na nową rzeczywistość gospodarczą. Ponadto pod uwagę wziąć należy często zmieniające się prawo UE. Inaczej niż dotychczasowa ustawa o strukturze rynku nowa ustawa ukierunkowana jest na wykonanie prawa UE w kwestii organizacji rolnictwa w taki sposób, by możliwe było szybkie dostosowanie prawa niemieckiego do zmieniającego się prawa unijnego. Umożliwia to ustawa ramowa, która – przy uwzględnieniu każdorazowych ram prawnych UE – pozwala na wydanie rozporządzeń wykonawczych, jeśli oczywiście regulowana materia nie wymaga formy ustawy.

AgrarMSG w § 1 określa zakres stosowania ustawy, a tu uwzględnia uznanie przez państwo i zwolnienie kartelowe. Pominięty jest, inaczej niż w wypadku dotychczasowej ustawy o strukturze rynku, aspekt finansowego wsparcia, uregulowany w innym miejscu. Zasadnicza nowość polega na wymienieniu, oprócz organizacji producentów i zrzeszeń, również związków branżowych. Niemieckie rolnictwo w większości nastawione jest bardzo sceptycznie do takiego instrumentu rolno-politycznego, co odróżnia je od rolnictwa francuskiego. Ponieważ jednak prawo rolne UE już obecnie zna ten instrument w poszczególnych sektorach produkcyjnych, więc również AgrarMSG powinno w tej kwestii oferować ramy umożliwiające jego wprowadzenie.

Należy zauważyć jednak, że § 1 AgrarMSG tylko ogólnie określa przedmiot regulacji ustawy. Decyzja, czy dla konkretnego sektora produkcyjnego zostaną uznane organizacje rolnicze i czy to uznanie dotyczy każdorazowo trzech wspomnianych typów organizacji rolniczych, zostanie podjęta dopiero w drodze rozporządzeń, których podstawę wydania stanowi AgrarMSG. To prawo wykonawcze w postaci „Rozporządzenia o dalszym rozwoju struktury rynku sektora rolniczego” (AgrarMSV) znajduje się obecnie w fazie przygotowania.

Postępowanie w zakresie uznania organizacji rolniczej należy do właściwości niemieckich krajów związkowych, tak jak jest to uregulowane w § 3 AgrarMSG. Dana organizacja rolnicza zobowiązana jest więc złożyć we właściwej instytucji kraju związkowego wniosek, do którego należy dołączyć wszelkie istotne informacje. W drodze postanowienia zostanie podjęte rozstrzygnięcie o uznaniu albo – w wypadku niespełnienia wymogów uznania – o jego odrzuceniu. Urzędy krajów związkowych odpowiadają również za monitorowanie (po wydaniu postanowienia o uznaniu), czy wymogi konieczne do jego wydania nadal są zachowywane. Jeśli

wymagania nie są spełnione, uznanie zostaje cofnięte. Wszelkie decyzje mogą zostać zweryfikowane przez sądy administracyjne. W tej kwestii od 1969 r. kontynuowane jest postępowanie administracyjne praktykowane na podstawie ustawy o strukturze rynku.

W rozstrzygnięciu o uznaniu nie jest istotne, jaką postać cywilno-prawną posiada dana organizacja rolnicza. Musi być jednak osobą prawną lub zrzeszeniem osób. W praktyce powszechnie spotykane są spółki cywilne, zrzeszenia zarejestrowane oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Prawidłowe założenie organizacji rolniczej należy odpowiednio potwierdzić w ramach postępowania wnioskowego.

4. Przykładowe kwestie prawa organizacji rolniczych

Prawo uznanych organizacji rolniczych, dla którego można używać zbiorczego określenia prawa organizacji rolnictwa, niesie ze sobą wiele interesujących pod względem prawnym kwestii, które nasuwają się nie tylko przy wdrażaniu pakietu mlecznego EU, lecz znacznie szerzej. Kilka z nich zostanie przedstawionych, dla przykładu, w dalszej części opracowania.

A. Stosunek pomiędzy prawem UE a prawem krajowym

Ponieważ obecna JWOR skupia organizacje rolnicze z różnych sektorów wytwórczych o najróżniejszej ilości regulacji, a dodatkowo istnieje obszerne prawo wykonawcze Komisji Europejskiej przede wszystkim dla sektora owoców i warzyw, a także chmielu, pojawia się problem, jak głęboko należy zmienić prawo krajowe. Tak więc dla każdego sektora produkcyjnego mogłoby zostać ustanowione odpowiednio dopasowane do danego prawa UE krajowe prawo wykonawcze. Taka regulacja mogłaby być mało przejrzysta. Prawo UE na przykład w sektorze owoców i warzyw w dużej mierze samodzielnie reguluje kryteria uznawalności, podczas gdy w sektorze zboża takich kryteriów uznawalności istnieje niewiele. Z kolei w sektorze wina prawo UE przewiduje w dużym stopniu kompetencje krajów członkowskich, natomiast w sektorze chmielu prawo wykonawcze Komisji zawiera kilka kryteriów uznawalności, które są obowiązujące dla tych krajów. Również wymagania dotyczące kontroli i sankcji różnią się w poszczególnych sektorach.

AgrarMSG i przede wszystkim przyszłe AgrarMSV decydują się na jedno rozwiązanie. Ponieważ rozporządzenia UE zasadniczo mają pierwszeństwo przed prawem krajowym, możliwe jest, że zachowane zostanie podejście horyzontalne ustawy o strukturze rynku. AgrarMSV już na początku podkreśla, że w kwestii uznawalności organizacji rolniczych najpierw stosowane jest prawo UE, a dopiero w dalszej kolejności – prawo niemieckie. W ten sposób daje się wyraz wymaganiu, że również pod względem formalnym prawo UE nie może być przeciwstawiane prawo zostanie krajowe. Jeśli prawo UE zawiera opcje regulacji, są one automatycznie wypełnione horyzontalnym prawem niemieckim. Jeśli konieczne jest wprowadzenie krajowych regulacji dotyczących wykonania prawa UE, które nie są zawarte w horyzontalnej ramie prawnej niemieckiego prawa uznawania, to wzięte pod uwagę w odrębnym rozdziale AgrarMSV.

B. Zachowanie obowiązku zgłaszania

W dalszej części należy wymienić kwestię tzw. obowiązku zgłaszania. Ponieważ obok wsparcia finansowego celem ustawy o strukturze rynku z 1969 r. było powiązanie pierwotnych producentów rolnych w celu wzmocnienia ich pozycji na rynku, ustawa ta zawierała bezwzględnie obowiązujące kryterium uznawalności. Wymagało ono, aby członkowie organizacji producentów zobowiązani byli zaoferować wytworzone przez siebie produkty rolne ich organizacji producentów do wspólnej sprzedaży lub do wspólnego przetworzenia. Pakiet mleczny UE przewiduje zakaz bycia jednocześnie członkiem dwóch organizacji producentów, które sprzedają produkty mleczne. W tym względzie pojawia się pytanie, czy krajowa regulacja dotycząca obowiązku zgłaszania powinna zostać zachowana.

Przyszłe AgrarMSV zawiera twierdzącą odpowiedź na to pytanie i tym samym opowiada się za kontynuacją tradycyjnego obowiązku zgłaszania zawartego w niemieckim rolnym prawie strukturalnym, które pochodzi z prawa spółdzielni zajmujących się sprzedażą i przetwórstwem. Punktem odniesienia jest prawo UE, które przewiduje, że tylko takie organizacje producenckie mogą zostać uznane przez państwa członkowskie, które – jak nazywa się to np. w pakiecie mlecznym – „oferują wystarczające bezpieczeństwo właściwego wykonywania swojej działalności zarówno w odniesieniu do zakładanego czasu, jak i w odniesieniu do wydajności i połączenia oferty”.

5. Stosunek prawa organizacji rolniczych do prawa kartelowego

Szczególnie trudny i kompleksowy jest stosunek prawa organizacji rolniczych do prawa kartelowego. Chociaż chodzi w tym wypadku o kwestię o ogromnym znaczeniu dla tych organizacji rolniczych i tym samym dla całego systemu prawa dotyczącego uznawania, prawo UE nie jest jasne w tej kwestii. Inaczej niż niemieckie prawo dotyczące uznawania wraz z § 11 dotychczasowej ustawy o strukturze rynku oraz § 5 AgrarMSG prawo UE nie zawiera żadnych wyraźnych zwolnień kartelowych dla uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń. Jednakże takie zwolnienie należy uznać za przyjęte w sposób domniemany, ponieważ w innym wypadku cel prawa UE (uznania organizacji producenckich i ich zrzeszeń m.in. w celu wzmocnienia ich możliwości negocjowania ze strony pierwotnych producentów) zostałby od samego początku zakwestionowany. Dodatkowo prawo UE od 1962 r. zna dokładnie tę myśl w ramach ogólnego prawa rolno-kartelowego. Obecnie art. 176 ust. 1 ppkt 2 JWOR stanowi, że ustalenia dotyczące rolniczych zakładów producenckich zostają wyjęte z ogólnego zakazu kartelowego. Ten przepis powstał na przykładzie istniejącej jeszcze dziś regulacji w niemieckim prawie rolnym.

Jeśli odrzucone zostanie domniemane zwolnienie organizacji producentów i ich zrzeszeń, można stwierdzić, że zastosować należy wymienione ogólne zwolnienie z JWOR. Za takim rozstrzygnięciem przemawia również fakt, że dział dotyczący prawa kartelowego JWOR zawiera wyraźne regulacje odnoszące się do zwolnienia uznanych związków branżowych. Jednocześnie wyjaśnia, że uznane związki branżowe, inaczej niż uznane organizacje producenckie i ich zrzeszenia, nie mogą samodzielnie działać na rynku. W zakresie mleka przysparza to Holandii wielu trudności, ponieważ tamtejszy *Productschap* dla mleka został sklasyfikowany jako uznany związek branżowy, który w widoczny sposób sam działa na rynku. Z tego powodu pojawiły się próby rozwiązania systemu *Productschappen*.

Ponieważ zwolnienie z kartelu jest istotne w zakresie uznawania organizacji producenckich i ich zrzeszeń, AgrarMSG nadal zawiera zwolnienie zawarte w ustawie o strukturze rynku. Od 1969 r. przewidziany jest w nim, jako kryterium uznawalności, zakaz wykluczania konkurencji. Kartelowy nadzór dotyczący nadużyć stosuje się nadal, tak jak w prawie rolnym EU, w sposób nieograniczony. Urzędy kartelowe mogą podjąć

kroki, jeśli stwierdzą, że uznana organizacja rolnicza w niewłaściwy sposób wykorzystuje swoją pozycję na rynku.

Opisane związki prawa kartelowego z prawem organizacji rolnictwa prowadzą do kolejnego pytania, w jakim stosunku znajdują się urzędy decydujące o uznaniu organizacji do urzędów kartelowych. Również w tej kwestii prawo UE nie jest jednoznaczne. O ile w ramach prawa organizacji rolniczej nawiązuje się do prawa kartelowego, przede wszystkim przy wykorzystywaniu kryteriów prawa kartelowego jako kryteriów uznawalności, o tyle prawo UE wychodzi najwidoczniej z założenia, że kwestie te weryfikowane będą przez urzędy krajów związkowych właściwe do spraw uznawania. Ponieważ jednak nie dysponują one w większości, jako ogólne organy administracji rolnictwa, żadną wiedzą w zakresie prawa kartelowego, w wypadku wątpliwości w kwestiach dotyczących tego prawa może pomóc tylko współpraca z urzędami kartelowymi.

W zakresie prawa kartelowego pojawia się jeszcze kwestia, jak traktowane są z punktu widzenia prawa kartelowego organizacje rolnicze, które nie chcą być uznane lub nie mogą zostać uznane. Ponieważ zarówno odpowiednie prawo uznawania UE, jak i dotychczasowa ustawa o strukturze rynku nie zawierają przesłanki, że tylko uznana organizacja rolnicza jest uprzywilejowana pod względem prawa kartelowego, należy wyjść z założenia, że w stosunku do nieuznanych organizacji rolniczych nadal należy stosować wyjątki dotyczące prawa rolnego i kartelowego. Taka wykładnia odpowiadałaby dotychczasowej praktyce stosowania prawa kartelowego w Niemczech. AgrarMSG w § 4 stanowi, że w odniesieniu do nieuznanych organizacji rolniczych należy stosować prawo ogólne, a tym samym również ogólne prawo rolno-kartelowe wraz z przewidzianymi w nim wyjątkami. Ponadto ustanowiono w nim zakaz skierowany do nieuznanych organizacji rolniczych, aby nie określały się one mianem organizacji uznanych. Zakaz ten sprzyja wyraźnemu rozróżnieniu między uznanymi i nieuznanymi organizacjami rolniczymi.

6. Zasięg prawa organizacji rolniczych

Kolejną kwestią jest zasięg prawa organizacji rolniczych. Jego kluczowymi elementami są: uznanie organizacji rolniczych oraz uznanie praw i obowiązków automatycznie związanych z uznaniem. Dla przykładu, na podstawie praw związanych z uznaniem automatycznie następuje zwolnienie z zakazu kartelowego tylko w zakresie wytwarzania, dla któ-

rego dana organizacja rolnicza została uznana. Prawa i obowiązki, które nie są w ten sposób bezpośrednio związane z uznaniem, mogą być traktowane jako skutki uznania nienależące do właściwego prawa o organizacjach rolniczych.

Przykładowo, jeśli prawo o wsparciu rolnictwa przewiduje finansowe wsparcie organizacji rolniczych na ich wnioski, to znajduje się to w bezpośrednim związku z postępowaniem o uznaniu, a więc także z kontrolą spełnienia przewidzianych kryteriów. To samo dotyczy ewentualnych przywilejów podatkowych i porównywalnych regulacji z innych obszarów prawa. Jeśli nie zostałby przyjęty taki sposób rozumowania, to pojawiłoby się niebezpieczeństwo wyjęcia tych organizacji spod kontroli. Tak więc, dla przykładu, prawo cywilne dotyczące zrzeczeń ogranicza się również do zakładania i rozwiązywania zrzeczeń i nie zawiera wszystkich postanowień związanych z ich organizacją i funkcjonowaniem; regulowane są one przez inne dziedziny prawa.

AgrarMSG przez usunięcie postanowień dotychczasowej ustawy o strukturze rynku dotyczących finansowego wsparcia organizacji rolniczych konsekwentnie podąża w innym kierunku. Prawo UE jest mniej konsekwentne w tej kwestii. Rozciągnięcie uchwał organizacji rolniczej na nieczłonków w drodze państwowego zarządzenia i związany z tym obowiązek tych nieczłonków do finansowania tych organizacji mogą być odebrane jako wyraz statusu organizacyjnego organizacji rolniczej, który jest podstawą jej uznania. W przeciwieństwie do tego pakiet mleczny UE wprowadza do JWOR, do działu dotyczącego organizacji producenckich, instrument kierowania ofertą w wypadku sera z podlegającym ochronie określeniem pochodzenia lub podlegającymi ochronie danymi geograficznymi.

Jest to środek interwencji rynkowej, która nie musi być obowiązkowo związana z organizacją rolniczą. To samo dotyczy zasadniczo szczególnego wyjątku kartelowego, który przyznawany jest na wnioski organizacjom wytwórczym i ich zrzeczeniom w odniesieniu do mleka. W obu wypadkach dany instrument dotyczący prawa rolnego nawiązuje do istniejącego uznania, nie ma jednak bezpośredniego wpływu na sprawdzenie i kontrolę uznania. Tak więc JWOR normuje postanowienia dotyczące wsparcia uznanych organizacji rolniczych w zakresie wytwórstwa owoców i warzyw poza działem dotyczącym uznania organizacji rolniczych.

W zakresie regulacji ilości w odniesieniu do określonego sera nie powstało pytanie, gdzie kwestia ta miałaby zostać uregulowana w momencie tworzenia AgrarMSG, ponieważ zdecydowano, że ta opcjonalna dla kra-

jów członkowskich pod względem prawa UE regulacja nie zostanie zastosowana dla Niemiec. Opcjonalny instrument powszechnego obowiązywania nie przyda się również Niemcom, więc również w tej kwestii AgrarMSG nie zawiera żadnych regulacji.

7. Reguły intertemporalne stosowane wobec uznanych organizacji rolniczych

Kolejnym interesującym aspektem jest prawo intertemporalne dla istniejących organizacji rolniczych. Zawsze należy zwracać uwagę na to, w jaki sposób prawo UE wpływa na istniejące organizacje rolne. Jeśli kryteria uznawania zostaną zaostrzone (np. przez zwiększenie minimalnej liczby członków), to należy rozstrzygnąć, czy konieczne jest dostosowanie się organizacji rolniczych do tych zaostrzonych wymogów. Kwestia ta została uregulowana i przewidziano okres przejściowy w celu dostosowania. Jeśli organizacja rolnicza w ciągu trwania okresu przejściowego nie dostosuje się do nowych wymogów, to traci uznanie. Pakiet mleczny EU przewidywał okres przejściowy trwający kilka miesięcy: rozpoczynał się w marcu, a kończył w październiku 2012 r. Podobne regulacje zostały już wprowadzone wcześniej dla innych sektorów produkcyjnych.

Punktem wyjścia takiego sposobu regulowania jest fakt, że istniejące organizacje rolnicze wraz z wejściem w życie nowego prawa nie tracą automatyczne uznania, lecz nadal je posiadają. Każde inne rozwiązanie spowodowałoby tylko znaczny nakład pracy administracji, ponieważ dla wszystkich istniejących organizacji rolniczych konieczne byłoby przeprowadzenie nowego postępowania w zakresie uznania, a nadto powstałyby również pytania dotyczące ochrony zaufania. Z tego względu § 11 AgrarMSG stanowi, że istniejące uznania nie zostaną naruszone przez zmianę ustawy o strukturze rynku, a AgrarMSV przewiduje, że do istniejących organizacji rolniczych stosuje się okres przejściowy, w którym są one zobowiązane dostosować się do nowego prawa.

Ponieważ nowe niemieckie prawo organizacji rolnictwa w kwestii kryteriów uznawalności odpowiada w dużym stopniu dotychczasowemu prawu struktury rynku i jego rozporządzeniom wykonawczym, nie występuje większa konieczność dostosowania się. W celu ułatwienia administracji może zażądać od organizacji rolniczych, aby poinformowały, czy istnieje konieczność dostosowania oraz czy przeprowadzono dostosowanie w okresie przejściowym. Jeśli nie dokonano dostosowania albo dana

organizacja rolnicza nie przekazała informacji, uznanie wygasa wraz z upływem okresu przejściowego.

Według Rocznika Statystycznego z 2012 r. Federalnego Ministerstwa ds. Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów (BMELV) w 2011 r. największej liczby uznań organizacji producentów dokonano w zakresie zboża jakościowego – 226. Następne były organizacje producentów w zakresie produkcji wina – 187, dalej organizacje z zakresu organizacji mleka – 128 oraz organizacje produkcyjne w zakresie zwierząt rzeźnych i prosiąt – 112. W następnej kolejności pojawiły się organizacje z zakresu produkcji jaj i drobiu, bydła, ziemniaków, kwiatów i roślin ozdobnych, rzepaku, świeżych owoców i warzyw, chmielu, jak również – na podstawie wspólnej organizacji EU dla ryb i akwakultury – ryb. Łącznie statystyka wykazuje 904 organizacje producentów. Do tego dochodzi 21 uznanych zrzeszeń organizacji producentów, z tego najwięcej: 8 – z zakresu zboża wysokojakościowego.

8. Rolniczy rejestr informacji

Nowością jest wprowadzony w § 6 AgrarMSG rolniczy rejestr informacji. Jest to rejestr dostępny do publicznego wglądu (przede wszystkim w Internecie), który zawiera spis organizacji rolniczych, wraz z ich nazwami, adresami, datą uznania oraz przedmiotem działalności. AgrarMSG przewiduje, że rejestr ten prowadzony będzie centralnie dla wszystkich niemieckich krajów związkowych przy urzędzie federalnym, któremu kraje związkowe regularnie będą przekazywały odpowiednie dane. W ten sposób każdy będzie miał możliwość zasięgnąć informacji na temat organizacji rolniczych uznanych w Niemczech. Taka regulacja służy rolnikom nie należącym jeszcze do żadnej organizacji rolniczej, jeśli by chcieli się dowiedzieć, które organizacje odpowiadają profilowi ich produkcji.

9. Reforma wspólnej polityki rolnej w 2013 r.

Należy również zwrócić uwagę na bieżącą reformę wspólnej polityki rolnej UE. W ramach propozycji nadania nowego brzmienia JWOR, które wejdzie w życie najprawdopodobniej pomiędzy rokiem 2014 a 2015, Komisja Europejska sporządziła zupełnie nową wersję rozdziału JWOR

dotyczącego organizacji rolniczych. Przy tej okazji zakwestionowano podejście, które Komisja Europejska przyjęła już w 1967 r., polegające na stworzeniu (podobnie do niemieckiej ustawy o strukturze rynku, a obecnie AgramSG), regulacji horyzontalnej dla organizacji rolniczych we wszystkich sektorach wytwórczych. Propozycja ta spotkała się zasadniczo z akceptacją w krajach członkowskich.

Obecnie Rada Ministrów Rolnictwa UE prowadzi dyskusję na temat szczegółów tej propozycji. Sporne są m.in. cztery zagadnienia. Po pierwsze, Komisja Europejska opowiada się zasadniczo za ustaleniem dla krajów członkowskich w sposób bezwzględnie obowiązujący kwestii uznawania, natomiast większość krajów członkowskich opowiada się za tym, aby bezwzględnie obowiązujące uznania były przewidziane w sytuacjach występujących dotychczas w JWOR. W pozostałej części kraje członkowskie, tak jak do tej pory, same mają decydować, czy uznają organizacje rolnicze.

Po drugie, większość krajów członkowskich sceptycznie odnosi się do pomysłu Komisji Europejskiej dotyczącego zastąpienia kryterium zakazu wykluczenia konkurencji, który obowiązuje od 1962 r., zakazem zajmowania pozycji dominującej na rynku. Wskutek zastosowania takiego kryterium osłabieniu uległaby pozycja organizacji wytwórczych i ich zrzeszeń, a nawet Komisja Europejska wraz z nową JWOR chciałaby wzmocnić pozycję rynkową pierwotnych producentów.

Po trzecie, nie ma konsensusu co do tego, czy zgodnie z propozycją Komisji powinna zostać poszerzona możliwość składania ogólnie obowiązującego oświadczenia, które do tej pory obowiązywało tylko w kilku sektorach produkcyjnych, a które to teraz obowiązywałoby we wszystkich sektorach produkcyjnych i wszystkich typach organizacji. Dzięki temu – taki jest argument strony przeciwnej – nastąpiłoby odejście od ścieżki liberalizacji w zakresie polityki rolnej. Istnieją również wątpliwości wynikające z prawa konstytucyjnego, ponieważ omawiana propozycja poważnie narusza wolność działania i prawo zrzeszania się.

Po czwarte, propozycja Komisji Europejskiej, aby w JWOR nie przewidywać kryteriów uznawania, lecz pozostawić je Komisji w ramach delegacji, jest sprzeczna z Pakietem mlecznym UE. Zdecydowano w nim, zgodnie z regulacjami w zakresie produkcji owoców i warzyw oraz wina, aby w JWOR znalazły się główne kryteria uznawania. Przy tym niemal we wszystkich krajach członkowskich UE istnieje zgoda co do tego, że Pakiet mleczny, który dopiero w 2012 r. wszedł w życie, nie powinien zostać politycznie rozwiązyany, ponieważ regulacja różniąca się od niego,

która dla wszystkich sfer produkcyjnych, poza sektorem mlecznym, pozostawia ustalenie kryteriów uznawalności Komisji, przeczyłaby podejściu horyzontalnemu.

Parlament Europejski jako współustawodawca w marcu 2013 r. zajął stanowisko, które również zasadniczo wspiera podejście Komisji Europejskiej, w zakresie regulacji rynkowej chciałby je jednak dalej rozbudowywać przy udziale organizacji rolniczych. Najwidoczniej, zgodnie z wyobrażeniami Parlamentu Europejskiego, organizacje rolnicze powinny tworzyć rodzaj zastępstwa dla stopniowo usuwanych od 1992 r. mechanizmów wsparcia. Takie podejście jest widoczne od 1966 r. na rynku owoców i warzyw wraz z połączeniem uznanych organizacji rolniczych i systemu interwencyjnego. Okazało się ono jednak mało wydajne, dlatego nie zostało wprowadzone w zakresie rybołówstwa i akwakultury.

Instrument uznawania organizacji rolniczych wraz ze związanym z nim zwolnieniem z zakazu porozumień kartelowych i finansowe wsparcie rozbudowy tych organizacji jest właściwym instrumentem do wzmocnienia samopomocy gospodarstw rolnych i dialogu w ramach łańcucha żywnościowego. Wątpliwe jest jednak, czy dobrze służy on stabilizacji rynku rolnego, szczególnie w razie kryzysów cenowych, a ponadto wymaga przeprowadzenia badań, przede wszystkim ekonomicznych. Niezależnie od tego, jak zakończą się rozmowy o reformie WPR w zakresie uznanych organizacji rolniczych, kraje członkowskie UE będą musiały się wkrótce zmierzyć z przedstawionymi powyżej problemami.

NEW LEGISLATION ON THE STRUCTURE OF THE AGRICULTURAL MARKET 2013 – AGRICULTURAL PRODUCERS ORGANISATIONS AND BRANCH ASSOCIATIONS UNDER GERMAN LAW

S u m m a r y

In 2012 the European Union regulated for the first time the issue of recognition of producers organisations, associations and unions by the state. Thus a question arises how German law on the structure of the agricultural market should be harmonised with the new EU regulation. The author analyses the new situation and concludes that the introduced instrument of recognition of agricultural organisations and related to it abolition of the cartel agreement prohibition combined with financial support offered to those organisations is adequate to enhance the mutual assistance system existing among agricultural holdings and to improve the dialogue along the food chain. However, its role is doubtful, particularly when it comes to a price crisis. Regardless of how the CAP negotiations end, member states will soon have to face the new challenges identified in the paper.

**LA NUOVA LEGGE TEDESCA SULLA STRUTTURA DEL MERCATO
AGRICOLA 2013 – ORGANIZZAZIONI DI PRODUTTORI
E ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI NEL DIRITTO TEDESCO**

Riassunto

Nel 2012 l'Unione europea (UE) per la prima volta ha introdotto la regolazione concernente la questione del riconoscimento da parte dello stato delle organizzazioni di produttori, delle associazioni delle organizzazioni di produttori nonché delle associazioni professionali. Su questo sfondo sorge la domanda di come la legge tedesca riguardante la struttura del mercato dovrebbe essere adattata alla nuova regolazione dell'UE in riferimento al sistema delle organizzazioni agricole. Concludendo, l'autore afferma che lo strumento di riconoscimento delle organizzazioni agricole, insieme con la relativa esenzione, legata ad esso, dal divieto di fare cartelli e con il sostegno finanziario a queste organizzazioni, è adeguato al fine di rafforzare l'autoaiuto delle aziende agricole e il dialogo nell'ambito della catena alimentare. È dubbioso, tuttavia, se esso serva bene a stabilizzare il mercato agricolo, soprattutto nel caso delle crisi dei prezzi. Indipendentemente dall'esito dei colloqui sulla riforma della PAC in materia di organizzazioni agricole riconosciute, gli Stati membri dell'UE dovranno affrontare a breve i problemi presentati in questo articolo.

WŁODZIMIERZ GŁODOWSKI, JOANNA MUCHA

Wykonywanie zarządu nad gospodarstwem rolnym ustanowionego dla zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym

1. Wprowadzenie

Możliwość dokonania zabezpieczenia roszczeń pieniężnych w drodze zarządu nad gospodarstwem rolnym albo częścią gospodarstwa rolnego (oraz przedsiębiorstwem albo zakładem wchodzącym w skład przedsiębiorstwa lub jego częścią) przewiduje art. 747 pkt 6 k.p.c.¹ Sposób sprawowania zarządu został zaś sprecyzowany w przepisie art. 752⁴ k.p.c. Wprowadzenie do katalogu kodeksowych sposobów zabezpieczenia zarządu nad gospodarstwem rolnym jest bez wątpienia wyrazem zapatrywania ustawodawcy, że szerszy jego zakres odpowiada potrzebom praktyki i umożliwia wybór optymalnego sposobu zabezpieczenia w zależności od sytuacji materialnej obowiązane². Z drugiej jednak strony nie można nie zauważyć, że ustanowienie zarządu powoduje daleko idące ograniczenia praw obowiązane³, co skłania do podzielenia poglądu, iż zarząd – jako sposób zabezpieczenia roszczeń pieniężnych – powinien być stosowany ostrożnie, w zasadzie w przypadkach, gdy inne sposoby zabezpieczenia roszczeń pieniężnych okażą się niewystarczające³. Ową ostrożność winien uzasadniać także wzgląd na specyfikę działalności rolniczej, jej znaczenie zarówno dla podmiotu ją prowadzącego, jak i dla gospodarki

¹ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

² Zob. Uzasadnienie ustawy z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 965, s. 4.

³ A. Jakubecki, w: idem, (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 942.

narodowej. Nie można przy tym nie zauważyć, że charakterystycznym dla tego sposobu zabezpieczenia jest zrównanie dwóch odmiennych przedmiotów zarządu, a mianowicie gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa. Poddanie tych dwóch kompleksów majątkowych tej samej grupie przepisów nie usprawiedliwia nieuwzględniania w toku ich wykładni swoistości działalności rolniczej, przejawiającej się przynajmniej co do zasady w znacznie większym uzależnieniu od zmiany pór roku i zjawisk przyrodniczych, niż ma to miejsce w przypadku funkcjonowania przedsiębiorstwa. Wspomniana ostrożność winna wiązać się także z koniecznością przewidywania skutków, jakie w konkretnym przypadku może spowodować powierzenie zarządzania gospodarstwem rolnym osobie trzeciej.

Niniejszy artykuł zawiera niepodejmowaną dotąd na szerszą skalę w literaturze próbę kompleksowego ujęcia zagadnień związanych z wykonywaniem zabezpieczenia roszczeń w postaci zarządu nad gospodarstwem rolnym, jak również rozstrzygnięcia wielu wyłaniających się na tym tle kwestii. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania, jak i pewną samodzielność problemu, z zakresu rozważań wyłączono zagadnienie zbiegu zabezpieczenia przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym lub jego częścią z egzekucją lub innym sposobem zabezpieczenia.

2. Przepisy regulujące postępowania zabezpieczające przez zarząd przymusowy

Możliwość dokonania zabezpieczenia roszczeń pieniężnych w drodze zarządu przymusowego nad gospodarstwem rolnym albo częścią gospodarstwa rolnego (oraz przedsiębiorstwem albo zakładem wchodzącym w skład przedsiębiorstwa lub jego częścią) przewiduje art. 747 pkt 6 k.p.c. Wykonywanie zabezpieczenia przez zarząd przymusowy realizowane winno być wobec brzmienia art. 752⁴ § 1 k.p.c. według przepisów o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości (art. 931-941 k.p.c.) z modyfikacjami wynikającymi z przepisów regulujących w sposób szczególny przebieg postępowania zabezpieczającego przez zarząd przymusowy (art. 752⁴-752⁶ k.p.c.).

W literaturze zarysowały się natomiast dwa odmienne poglądy co do odpowiedniego zastosowania przepisów o egzekucji przez zarząd przymusowy (art. 1064¹-1064²³ k.p.c.) do zabezpieczenia przez zarząd przymusowy. Zda-

niem części przedstawicieli doktryny⁴ wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu przez zarząd przymusowy następuje co do zasady według przepisów o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości, jednak przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o egzekucji przez zarząd przymusowy. Pogląd ten prezentowany jest albo bez uzasadnienia, albo wywodzony z brzmienia art. 743 § 1 k.p.c., zgodnie z którym – jeżeli postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia podlega wykonaniu w drodze egzekucji – do wykonania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu egzekucyjnym, a zatem w tym przypadku także egzekucji przez zarząd przymusowy.

Odmienny pogląd, do którego należy się przychylić, prezentuje część przedstawicieli doktryny⁵, uznając, że przepisy regulujące egzekucję przez zarząd przymusowy nie mają zastosowania w postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy, a w tym postępowaniu zabezpieczającym stosuje się odpowiednio jedynie przepisy o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości, do których odsyła art. 752⁴ § 1 k.p.c. W szczególności należy podzielić pogląd⁶, że co prawda zgodnie z przepisem art. 743 § 1 k.p.c. do wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu egzekucyjnym, niemniej w art. 752⁴ § 1 k.p.c. ustawodawca zawęził stosowanie tych przepisów wyłącznie do przepisów o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości. Jedyne odesłanie do przepisów o egzekucji przez zarząd przymusowy dotyczy przypadku skierowania egzekucji do składników mienia objętego zarządem przymusowym (art. 752⁶ k.p.c.). Gdyby wolą ustawodawcy było stosowanie do takiego sposobu zabezpieczenia, oprócz przepisów o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości, także przepisów o egzekucji przez zarząd przymusowy, treść art. 752⁶ k.p.c. byłaby zbędna. Dodać należy, że winno się odróżnić dwa przypadki odmiennie uregulo-

⁴ Tak T. Ereciński, w: idem (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza Postępowanie rozpoznawcze. Część druga Postępowanie zabezpieczające*, t. 3, Warszawa 2007, s. 474; D. Zawistowski, w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 4: *Artykuły 730-1088*, Warszawa 2011, s. 115; Z. Knypl, w: G. Julke, Z. Knypl, M. Korner, W. Kowalski, Z. Marchel, G. Sikorski, Z. Szczurek, J. Świeczkowski, *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007, s. 80; E. Stefańska, w: M. Mañowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 506-1088 k.p.c.*, s. 408; P. Pogonowski, w: T. Wiśniewski (red.), *Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2007, s. 315.

⁵ Tak, choć bez szerszego uzasadnienia A. Jakubecki, w: idem (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 941; J. Jagieła, w: K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 506-1088*, t. 2, Warszawa 2006, s. 525; M. Romańska, w: M. Romańska, O. Dumnicka, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2010, s. 70.

⁶ Z. Woźniak, w: J. Gołaczyński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 90.

wane przez ustawodawcę a mianowicie: zarząd w zabezpieczeniu przez zarząd przymusowy gdzie zastosowanie mają wyłącznie przepisy o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości zmodyfikowane przepisami 752⁴-752⁶ k.p.c. oraz przypadek zbiegu tego zabezpieczenia z postępowaniem egzekucyjnym, gdzie zastosowanie mają także przepisy o egzekucji przez zarząd przymusowy.

Przepisy art. 752⁴-752⁶ k.p.c. stanowią rozwinięcie przepisu art. 747 pkt 6 k.p.c. przewidującego jako jeden ze sposobów zabezpieczenia roszczeń pieniężnych zabezpieczenie przez zarząd przymusowy⁷. Są one przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów regulujących zarząd w toku egzekucji z nieruchomości (art. 931-941 k.p.c.), wprowadzając odmienne rozwiązania w stosunku do regulacji zawartych w przepisach o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości. Zgodnie z art. 752⁴ k.p.c. zarządcę ustanawia sąd, który udzielił zabezpieczenia, zarządcą nie może być obowiązany⁸ oraz postanowienie o ustanowieniu zarządcy stanowi podstawę do jego wprowadzenia w zarząd.

Zaznaczyć należy, że zasadniczo zabezpieczenie przez zarząd przymusowy jest sposobem zabezpieczania roszczeń pieniężnych, wymienionym w art. 747 k.p.c. zawierającym enumeratywny katalog sposobów zabezpieczenia roszczeń pieniężnych⁹. Ten sposób zabezpieczenia jednak może zgodnie z art. 755 k.p.c. służyć także zabezpieczaniu roszczeń niepieniężnych. W przypadku gospodarstwa rolnego lub jego części może mieć miejsce np. w przypadku roszczeń o przeniesienie własności gospodarstwa rolnego lub jego zwrotu po wygaśnięciu umowy dzierżawy. W tej sytuacji zabezpieczenie przez zarząd przymusowy ma do spełnienia inne cele, w szczególności może służyć dozorowaniu gospodarstwa lub jego części – zapewnieniu utrzymania go w należyтым stanie¹⁰.

3. Właściwość sądu

W postępowaniu zabezpieczającym można wyróżnić dwa etapy (stadia) tego postępowania, a mianowicie etap pierwszy mający charakter rozpoznawczy, a dotyczący orzekania o zabezpieczeniu i drugi mający

⁷ Zob. A. Zieliński, w: idem (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 1192.

⁸ Co jest powszechną praktyką w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych z nieruchomości. Zob. Z. Woźniak, op. cit., s. 91.

⁹ Zob. E. Stefańska, op. cit., s. 392.

¹⁰ Zob. A. Jakubecki, op. cit., s. 942.

charakter wykonawczy, związany z wykonaniem postanowienia o zabezpieczeniu¹¹. Jedynie część postanowień o zabezpieczeniu nadaje się do przymusowego wykonania¹², i to w drodze egzekucji (art. 743 § 1 k.p.c.), jak to ma miejsce w przypadku zabezpieczenia przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym lub jego częścią. W stadium wykonawczym obowiązują w przypadku tego sposobu zabezpieczenia stosowane są zasady właściwe dla postępowania egzekucyjnego – zgodnie z przepisami o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości (art. 752⁴ § 1 k.p.c.), o ile nie pozostają one w sprzeczności z unormowaniami, istotą i celem postępowania zabezpieczającego¹³.

W postępowaniu zabezpieczającym przez ustanowienie zarządu przymusowego nad gospodarstwem rolnym lub jego zorganizowaną częścią mogą zatem wystąpić w pierwszej instancji dwa sądy, a mianowicie sąd właściwy dla orzeczenia o zabezpieczeniu i mimo że jest to postępowanie zabezpieczające, także sąd egzekucyjny. Oczywiście może wystąpić także tożsamość tych sądów.

Do rozpoznania wniosku o udzielenie zabezpieczenia przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym lub jego częścią, ewentualnego wydania postanowienia o takim zabezpieczeniu oraz ustanowienia zarządcy właściwy jest sąd zgodnie z regułami ustalania właściwości sądu w postępowaniu zabezpieczającym określonymi w art. 734 k.p.c. Zaznaczyć należy, że właściwość sądu zgodnie z art. 734 k.p.c. nie jest stała, lecz może się zmieniać w zależności od instancji, w której toczy się postępowanie rozpoznawcze o roszczenie, które zostało zabezpieczone oraz w przypadku, gdy o zabezpieczeniu orzeczono przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego, a powód skorzysta z właściwości przemiennej sądu.

W art. 752⁴ § 5 ustanowiona jest reguła, że właściwy funkcjonalnie¹⁴ w sprawach określonych w art. 752⁴ § 2-4 k.p.c. jest sąd wydający postanowienie o zabezpieczeniu. Sąd ten zatem właściwy jest do wydawania postanowień w sprawach zmiany sposobu wykonywania zarządu oraz podejmowania decyzji o przeznaczaniu dochodu uzyskiwanego z zarządu

¹¹ Zob. M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*. Warszawa 1947, s. 52; K. Korzan, *Sądowe postępowanie zabezpieczające w sprawach cywilnych*, Warszawa 1986, s. 30; F. Zedler, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne, Komentarz*, t. 1, Toruń 1994, s. 13; J. Jagieła, *Sądowe postępowanie zabezpieczające w praktyce komorniczej po zmianach w przepisach kodeksu postępowania cywilnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2004, nr 7-9, s. 28.

¹² Odnośnie podziału postanowień o zabezpieczeniu ze względu na ich wykonalność, zob. szerzej A. Jakubecki, op. cit., s. 921.

¹³ Zob. J. Jagieła, *Sądowe postępowanie...*, s. 49.

¹⁴ Zob. A. Jakubecki, op. cit., s. 942.

na zaspokojenie uprawnionego. Uznać zatem należy, że art. 752⁴ § 5 k.p.c. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 734 k.p.c. Ustala on, odmiennie od ogólnych zasad, stałą właściwość sądu wydającego postanowienie o zabezpieczeniu, do rozpoznawania także spraw określonych w art. 752⁴ § 2-4 k.p.c.

Analogenicznie art. 752⁴ § 1¹ k.p.c. określa, że sądem właściwym do powołania zarządcy jest sąd wydający postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia. Pojawia się natomiast pytanie, czy ten sąd, czy sąd egzekucyjny jest właściwy do orzekania o zmianie osoby zarządcy, to jest o jego ewentualnym odwołaniu i powołaniu nowego zarządcy. Skoro w przepisie określono, że sąd wydający postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia ustanawia zarządcę, przyjąć należy, że dotyczy to nie tylko pierwszego zarządcy, ale także ewentualnych następnych zarządców. W związku z tym przyjąć także należy, że sąd powołujący zarządcę ma także kompetencje do jego odwołania.

Natomiast w pozostałych przypadkach, gdy występuje zgodnie z przepisami o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości obowiązek dokonywania pewnych czynności przez sąd, a sądem tym nie będzie sąd, który udzielił zabezpieczenia, to sądem właściwym będzie sąd egzekucyjny. Dotyczy to na przykład orzekania w przedmiocie zatwierdzenia sprawozdania zarządcy (art. 937 k.p.c.) lub orzekania w przedmiocie wynagrodzenia i zwrotu wydatków zarządcy (art. 939 k.p.c.)¹⁵.

Zasadniczo sądem egzekucyjnym będzie sąd, który władny jest do nadzoru nad wykonywaniem zarządu w egzekucji z nieruchomości¹⁶, a zatem sąd rejonowy, właściwy miejscowo ze względu na położenie nieruchomości, a gdy nieruchomość jest położona w okręgu kilku sądów, wybór sądu będzie należał do uprawnionego (wierzyciela w przypadku egzekucji) zgodnie z art. 921 k.p.c. w zw. z art. 752⁴ § 1 k.p.c. Sytuacja ta jest klarowna, w przypadku gdy w skład gospodarstwa rolnego wchodzi jedna nieruchomość. Zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 921 § 1 k.p.c. właściwy będzie sąd, w którego okręgu położona jest nieruchomość.

Egzekucja z nieruchomości dotyczy jednej nieruchomości, natomiast w skład gospodarstwa rolnego wchodzić może kilka nieruchomości położonych w okręgach różnych sądów. Wydaje się, że w takiej sytuacji zastosować należy odpowiednio przepis art. 921 § 2 zdanie pierwsze k.p.c. i przyjąć, że wybór sądu należy w tej sytuacji do wierzyciela – uprawnionego.

¹⁵ Zob. A. Jakubecki, op. cit., s. 942.

¹⁶ Zob. M. Romańska, op. cit., s. 70.

W przypadku gospodarstwa rolnego może być to gospodarstwo prowadzone także w sytuacji, gdy w jego skład w ogóle nie wchodzi własność nieruchomości w szczególności, gdy jest ono prowadzone na wydzierżawionej nieruchomości, a zatem w skład gospodarstwa wchodzi jedynie prawo dzierżawy. Punktem odniesienia dla ustalenia właściwości sądu egzekucyjnego w takim przypadku będzie nieruchomość lub nieruchomości, w oparciu o które prowadzone jest gospodarstwo rolne lub jego wyodrębniona część objęta zarządem. Nie będzie zatem dopuszczalne skorzystanie w drodze analogii *legis* z rozwiązań przewidzianych w art. 1064⁴ k.p.c.

4. Zarządca w postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy

Zarządcą w postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy może być dowolna osoba za wyjątkiem wyłączonego w art. 752⁴ § 1¹ zd. 3 k.p.c. obowiązanego. Jest to przepis bezwzględnie obowiązujący i niedopuszczalna jest koncepcja zmiany pierwotnie wyznaczonego zarządcy w trakcie postępowania zabezpieczającego na osobę obowiązanego w trybie zmiany zarządu zgodnie z art. 752⁴ § 2 k.p.c.¹⁷ Przepis ten nie wyłącza natomiast możliwości ustanowienia uprawnionego jako zarządcy gospodarstwa rolnego lub jego części¹⁸.

Stosowane w postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy przepisy regulujące zarząd w egzekucji z nieruchomości, w tym przepisy o zarządzie w egzekucji z nieruchomości, nie stawiają wymagań co do szczególnych kwalifikacji zarządcy. Zarządca w tym postępowaniu nie musi mieć w szczególności kwalifikacji wymaganych od zarządcy w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy¹⁹, choć może je oczywiście posiadać. Słusznie w literaturze²⁰ podnoszone jest, że celowe jest

¹⁷ Zob. A. Jakubecki, op. cit., s. 941.

¹⁸ Zob. Z. Woźniak, op. cit., s. 91.

¹⁹ Zgodnie z art. 1064¹⁰ k.p.c. zarządcą przymusowym może być to osoba fizyczna lub prawna posiadająca licencję do wykonywania obowiązków syndyka, nadzorcy lub zarządcy w postępowaniu upadłościowym lub naprawczym. Zgodnie z art. 157 ust. 3 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535 ze zm.), zasady i tryb wydawania licencji określa odrębna ustawa – ustawa z 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850 ze zm.).

²⁰ Zob. M. Romańska, op. cit., s. 70.

powoływanie, także w postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy nad przedsiębiorstwem (jego zakładem lub częścią) albo gospodarstwem rolnym (lub jego częścią), osoby posiadającej te kwalifikacje. Wydaje się jednak, że w przypadku zarządu nad gospodarstwem rolnym albo jego częścią istotne znaczenie dla decyzji sądu wyznaczającego zarządcę, z uwagi na specyfikę produkcji rolnej, winny mieć przede wszystkim kwalifikacje tej osoby do prowadzenia gospodarstwa rolnego – obeznanie ze specyfiką prowadzenia gospodarstwa rolnego²¹.

Ustanowienie zarządcy powinno nastąpić już w postanowieniu o ustanowieniu zarządu, może to jednak nastąpić w wydanym później odrębnym postanowieniu²², jednak przed przystąpieniem do wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia. Objęcie bowiem w zarząd gospodarstwa rolnego lub jego części oraz doręczenia odpisu postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia dokonuje zarządca, ewentualnie korzystając z pomocy komornika. W przypadku zaistnienia przeszkód w objęciu przez zarządcę majątku podlegającego zarządowi, postanowienie ustanawiające zarządcę stanowić będzie podstawę do dokonania wprowadzenia przez komornika zarządcy w zarząd. W uprzednim stanie prawnym, w doktrynie istniała rozbieżność odnośnie do konieczności nadawania klauzuli wykonalności postanowieniu o ustanowieniu zarządcy²³. Aktualnie, wobec nowej, jednoznacznej treści art. 752⁴ § 1¹ k.p.c.²⁴ postanowienie o ustanowieniu zarządcy jest jednocześnie podstawą do wprowadzenia go w zarząd bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności.

Wprowadzenia zarządcy w zarząd komornik dokonuje na polecenie sądu, który udzielił zabezpieczenia i ustanowił zarządcę (art. 933 w zw. z art. 752⁴ § 1 k.p.c.)²⁵. W literaturze prezentowany jest pogląd, że w przypadku gdy zarządca napotyka trudności w objęciu majątku, nad którym ustanowiono zarząd, może się on bezpośrednio zwrócić do komornika o wprowadzenie go w zarząd²⁶. Z poglądem tym nie można się

²¹ Zob. w egzekucji przez zarząd przymusowy W. Głodowski, *Zarządca w egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem oraz w egzekucji przez sprzedaż gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 80.

²² Zob. J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 525.

²³ A. Jagieła uznawał, że postanowienie sądu o ustanowieniu zarządcy stanowiące podstawę wprowadzenia zarządcy w zarząd podlega zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności przez sąd, który udzielił zabezpieczenia (*Kodeks...*, s. 526). Odmienne A. Jakubecki, op. cit., s. 942.

²⁴ Nadanym ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 233, poz. 1381).

²⁵ Zob. J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 52; odmiennie M. Romańska, op. cit., s. 70.

²⁶ Por. D. Zawistowski, op. cit., s. 116.

zgodzić z uwagi na brzmienie art. 933 k.p.c. wyraźnie stanowiącego, że komornik wprowadza zarządcę w zarząd na polecenie sądu²⁷.

Objęcie zarządu wiąże się z doręczeniem obowiązanemu odpisu postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia. Zgodnie z art. 740 § 3 k.p.c. doręczenia tego dokonuje zarządca, a w przypadku gdy obowiązany odmawia przyjęcia postanowienia lub gdy zarządca wprowadzany jest w zarząd przez komornika, doręczenia postanowienia o zabezpieczeniu dokonuje komornik. Możliwe jest zatem że w postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy, choć w ograniczonym zakresie, wystąpi działania komornika związane z wprowadzeniem zarządcy w zarząd oraz doręczeniem obowiązanemu postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia. Przyjąć należy, że na czynności te (bądź zaniechania komornika w tym zakresie) przysługiwać będzie na zasadach ogólnych skarga na czynności komornika do sądu egzekucyjnego.

W postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym lub jego częścią mogą oczywiście wystąpić po stronie zarządcy uchybienia, które winny skutkować odjęciem mu sprawowanego przez niego zarządu. Zastosowanie mieć będzie w takim przypadku odpowiednio stosowany art. 931 § 2 k.p.c., zgodnie z którym odjęcie przez sąd zarządu dotychczasowemu zarządcy i ustanowienie innego zarządcy może mieć miejsce wówczas, gdy wymaga tego prawidłowe sprawowanie zarządu.

5. Wykonywanie zarządu przymusowego

Zarząd w zabezpieczeniu przez zarząd przymusowy sprawowany jest w myśl art. 752⁴ § 1 k.p.c. zgodnie z odpowiednio stosowanymi art. 931-941 k.p.c. Zgodnie zatem z art. 935 § 1 zarządca obowiązany jest wykonywać czynności potrzebne do prowadzenia prawidłowej gospodarki majątkiem objętym zarządem. Ma on prawo pobierać zamiast obowiązanej wszelkie pożytki z majątku objętego zarządem, spieniężać je w granicach zwykłego zarządu oraz prowadzić sprawy, które przy wykonywaniu takiego zarządu okazały się potrzebne.

²⁷ Nadto takie rozwiązanie zapobiega powstaniu sytuacji, gdy dwóch zarządców z tytułami wykonawczymi może próbować objąć w zarząd ten sam majątek. Może to mieć miejsce, gdy powołany przez sąd zarządca przed objęciem zarządu został odwołany (na przykład na skutek jego opieszałości) i nie zwrócił postanowienia sądu o swoim powołaniu, a sąd wyznaczył nowego zarządcę.

Od chwili powołania przez sąd, zgodnie z art. 935 § 1 zd. 3 k.p.c. w zw. z art. 752⁴ § 1 k.p.c., zarządca w sprawach wynikających z zarządu może pozywać i być pozywany. Zarządca jako zastępca pośredni uczestniczy w postępowaniu w imieniu własnym, ale na rzecz dłużnika (obowiązane) w interesie zarówno dłużnika (obowiązane) jak i wierzyciela (uprawnionego)²⁸. W przypadku postępowania sądowego, które dotyczy przedmiotów wchodzących w skład majątku obowiązane, na którym ustanowiono zabezpieczenie, następuje bezwzględne podstawienie procesowe (subrogacja), a zatem postępowanie to może być wytoczone wyłącznie przez zarządcę i przeciwko zarządcy, ale ze skutkami dla majątku obowiązane²⁹.

Przy uwzględnieniu, że w przypadku zabezpieczenia przez zarząd przymusowy celem zabezpieczenia jest osiąganie dochodu z tego zarządu, zarządcy wolno zaciągać tylko takie zobowiązania, które mogą być zaspokojone z dochodów z majątku objętego zarządem (art. 935 § 2 k.p.c.). Zarządcy wolno odnośnie do majątku objętego zarządem dokonywać tylko czynności nieprzekraczających zakresu zwykłego zarządu, zaś czynności przekraczające zwykły zarząd jedynie za zgodą uprawnionego i obowiązane, a w przypadku braku takiej zgody za zezwoleniem sądu, który przed wydaniem postanowienia wysłucha uprawnionego i obowiązane oraz zarządcę, chyba że zwłoka groziłaby szkodą (art. 935 § 3 k.p.c.)

Na zarządcy ciąży także zgodnie z art. 937 k.p.c. obowiązki w zakresie składania przez niego sądowi sprawozdań z jego czynności. Ponieważ brak jest odesłania wskazującego właściwość sądu, który wydał postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia do sprawowania nadzoru nad czynnościami zarządcy w tym zakresie, przyjąć należy, że sądem właściwym będzie sąd egzekucyjny. Zatem sprawozdania zarządcy składane będą sądowi egzekucyjnemu, sąd ten wyznaczać będzie zarządcy terminy do składania tych sprawozdań oraz zatwierdzał sprawozdania zarządcy albo odmawiał ich zatwierdzenia w całości lub części (art. 937 § 2 k.p.c.).

Ze sprawowaniem przez zarządcę zarządu wiąże się problematyka wynagrodzenia i zwrotu wydatków zarządcy oraz ewentualnie odpowiedzialności zarządcy za jego działania i zaniechania związane z wykonywaniem zarządu. Zgodnie z art. 939 k.p.c. zarządca może żądać wynagrodzenia oraz zwrotu wydatków, które w związku z zarządem poniósł

²⁸ Zob. wyrok SN z 13 kwietnia 1966 r., II CR 24/66, „Państwo i Prawo” 1968, z. 2, s. 332 i n.

²⁹ Zob. A. Zieliński, op. cit., s. 1193.

z własnych funduszy, a wysokość tego wynagrodzenia określa sąd stosownie do nakładu pracy zarządcy i dochodowości gospodarstwa rolnego. Zarządca może żądać wynagrodzenia i zwrotu wydatków jedynie w trybie art. 939 k.p.c. Zgodnie bowiem z art. 939 § 4 k.p.c. niedopuszczalne jest wytoczenie powództwa o zasądzenie tych roszczeń³⁰, a roszczenia te zarządca winien zgłosić w terminie miesiąca od ustąpienia z zarządu lub ustania zarządu. Roszczenie to ma charakter materialnoprawny³¹. Przez przekroczenie tego terminu roszczenie wygasa, a przywrócenie tego terminu nie jest dopuszczalne³².

Jednocześnie zgodnie z art. 938 § 1 k.p.c. zarządca odpowiada za szkodę wyrządzoną na skutek nienależytego wykonywania obowiązków. Jest to odpowiedzialność osobista zarządcy względem uprawnionego i obowiązane. Ustalenie tej odpowiedzialności, tak jak i w przypadku szkody w postępowaniu egzekucyjnym w egzekucji z nieruchomości³³ następuje w trybie procesu. Od tej odpowiedzialności cywilnej zarządcy odróżnić należy odpowiedzialność zarządcy za zobowiązania względem osób trzecich zaistniałe w związku z wykonywaniem zarządu. Nadto zarządca zgodnie z art. 938 § 2 k.p.c. ponosić może odpowiedzialność porządkową za nieterminowe złożenie sprawozdania z zarządu lub niewykonania innych poleceń sądu. Za te uchybienia zarządca może być skazany przez sąd na grzywnę.

6. Zmiana sposobu wykonywania zarządu

Zgodnie z art. 752⁴ § 2 k.p.c. sąd może zmienić sposób wykonywania zarządu w toku jego sprawowania. Pierwotnie zatem zarząd winien być sprawowany w myśl ogólnie obowiązujących zasad w tej kwestii – zgodnie z przepisami regulującymi zarząd w egzekucji z nieruchomości (art. 931-941 k.p.c.) ze zmianami wynikającymi z uregulowań zabezpieczenia przez zarząd przymusowy. Wobec brzmienia art. 752⁴ § 2 k.p.c. przyjąć należy, że wprowadzanie odmiennego niż określony ustawowo sposób wykonywania zarządu już w postanowieniu o udzieleniu zabezpieczenia jest niedopuszczalne.

³⁰ Zob. uchwałę SN z 9 stycznia 1985 r., III CZP 77/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 150.

³¹ Zob. A. Barańska, w: idem (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 730-1088*, t. 2, Warszawa 2006, s. 1020.

³² Zob. H. Pietrkowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część trzecia: Postępowanie egzekucyjne*, Warszawa 2006, s. 577.

³³ Zob. A. Barańska, op. cit., s. 1016.

Zmiana sposobu wykonywania zarządu może być przez sąd orzeczona także jedynie za zgodą uprawnionego i obowiązanego. Sąd, co do podjęcia decyzji o zmianie sposobu zarządu, nie jest związany zgodnym wnioskiem zobowiązanego i uprawnionego i oceniając proponowaną zmianę może się do niej nie przychylić. Przyjąć jednak należy, że wobec brzmienia art. 752⁴ § 2 k.p.c. niedopuszczalne jest orzekanie przez sąd zmiany sposobu sprawowania zarządu, co prawda na zgodny wniosek uprawnionego i obowiązanego, jednak w sposób odmienny niż ten, na który strony wyraziły zgodę.

Ustawodawca nie precyzuje, o jaki to odmienny sposób sprawowania zarządu strony mogą zawnieść do sądu. W literaturze podnoszone jest, że zmiany te mogą dotyczyć przede wszystkim zakresu uprawnień zarządcy lub przeznaczenia dochodu uzyskanego z zarządu³⁴. Wydaje się, że możliwy jest także sposób zarządu opisany w przepisach o egzekucji przez zarząd przymusowy³⁵. Niedopuszczalna natomiast byłaby próba obejścia przepisu art. 752⁴ § 1¹ zdanie trzecie k.p.c. w drodze zmiany sposobu sprawowania zarządu poprzez ustanowienie zarządcą obowiązanego.

Sądem właściwym dla wydania postanowienia o zmianie sposobu sprawowania zarządu jest zgodnie z art. 752⁴ § 5 k.p.c. sąd, który wydał postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia. Na postanowienie sądu w tym przedmiocie przysługuje zażalenie³⁶.

7. Dysponowanie przychodami z zarządu

Egzekucja roszczeń pieniężnych przeprowadzana jest w celu zaspokojenia wierzyciela. Ma również miejsce w przypadku egzekucji przez zarząd przymusowy nad gospodarstwem rolnym, gdzie wierzyciel, na skutek pozbawienia dłużnika wykonywania zarządu gospodarstwa rolnego i ustanowienie zarządu przymusowego, zaspokajany jest z dochodów uzyskiwanych z prowadzenia gospodarstwa rolnego. W postępowaniu zabezpieczającym chodzi również o uzyskanie dochodów z wykonywania zarządu przymusowego, lecz co do zasady nie są one przeznaczone na zaspokojenie uprawnionego, lecz mają stanowić przedmiot zabezpieczenia³⁷.

³⁴ Zob. J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 525

³⁵ Zob. Z. Woźniak, *op. cit.*, s. 90.

³⁶ Zob. D. Zawistowski, *op. cit.*, s. 117.

³⁷ Zob. D. Zawistowski, *op. cit.*, s. 116.

Zgodnie z art. 941 k.p.c. w zw. z art. 752⁴ § 1 k.p.c. nadwyżka dochodów z gospodarstwa rolnego lub jego części po pokryciu wydatków związanych z wykonywaniem zarządu i zaspokojeniem roszczeń określonych co do kolejności ich zaspokajania w art. 940 k.p.c., składana jest przez zarządcę na rachunek depozytowy sądu na zabezpieczenie roszczeń uprawnionego³⁸, sąd z kolei zgodnie z trybem przewidzianym w art. 752 § 2 k.p.c. sumy te umieszcza na rachunku bankowym.

Jednak w dwóch sytuacjach zabezpieczenie roszczenia przez ustanowienie zarządu przymusowego nad gospodarstwem rolnym, będące co do zasady zabezpieczeniem konserwacyjnym, staje się zabezpieczeniem o charakterze nowacyjnym i antycypacyjnym. W pierwszym przypadku, za zgodą obowiązane, zgodnie z art. 752⁴ § 3 zd. 1 k.p.c. sąd postanowi, że dochód uzyskiwany z zarządu przeznaczony będzie na zaspokojenie uprawnionego. W drugim przypadku, określonym w art. 752⁴ § 3 zd. 2 k.p.c., taka zgoda obowiązane nie jest potrzebna w sprawach wymienionych w art. 753, art. 753¹ i art. 754 k.p.c.³⁹ i o przeznaczeniu dochodu z zarządu w tej sytuacji sąd może orzec nawet przy sprzeciwie obowiązane⁴⁰.

W obu tych przypadkach przekazywanie środków finansowych bezpośrednio uprawnionemu może nastąpić wyłącznie na podstawie postanowienia sądu o przekazywaniu dochodu z zarządu na zaspokojenie uprawnionego. Wydając takie postanowienie, sąd określa wysokość kwoty, do której wierzyciel winien być zaspokojony, o ile kwota ta nie została już określona w postanowieniu o zabezpieczeniu (art. 752⁴ § 3 zd. 3 k.p.c.). Sędem właściwym do orzekania w tym przedmiocie jest sąd, który wydał postanowienie o zabezpieczeniu (art. 752⁴ § 5 k.p.c.). Postanowienie sądu w przedmiocie przeznaczenia dochodu uzyskiwanego z zarządu jest zaskarżalne zażaleniem.

Przepisy o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości nie regulują jednak sytuacji, w której prawo do zaspokojenia z tego dochodu przysługiwałoby więcej niż jednemu wierzycielowi, a zatem w przypadku zabezpieczenia przez zarząd przymusowy więcej niż kilku uprawnionym. Stanowisko⁴¹, aby w takim przypadku w drodze analogii zastosować przepis art. 1064¹³ k.p.c., na mocy którego zarządca sporządza plan podziału su-

³⁸ Zob. J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 526.

³⁹ A zatem w sprawach zabezpieczenia alimentów, niektórych świadczeń okresowych oraz przysługujących roszczeń alimentacyjnych przed urodzeniem dziecka.

⁴⁰ Zob. D. Zawistowski, *op. cit.*, s. 116.

⁴¹ Por. J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 527.

my dochodu z zarządu, nie jest trafne. Poprawne natomiast wydaje się rozwiązanie tej sytuacji poprzez zastosowanie regulacji opisanej w art. 752⁴ § 3 zdanie trzecie k.p.c.⁴², niewymagające skorzystania z analogii *legis*.

Wyróżnić tutaj należy sytuację, gdy kwota dochodu z zarządu zaspokaja wszystkich uprawnionych albo też ich nie zaspokaja. Zgodnie z art. 752⁴ § 3 zd. 3 k.p.c. sąd, wydając postanowienie o przekazywaniu dochodu z zarządu na zaspokojenie uprawnionego (o ile kwota ta nie została określona w postanowieniu o zabezpieczeniu), określa wysokość kwoty, do której uprawniony⁴³ winien być zaspokojony. W sytuacji, gdy istnieje kilku uprawnionych, sąd winien w tym postanowieniu określić, w jakiej wysokości nastąpi zaspokojenie każdego z wierzycieli. Jeżeli natomiast wysokość kwoty, do której uprawniony (ale nie wszyscy uprawnieni którzy winni być zaspokojeni) powinien być zaspokojony, została już oznaczona w postanowieniu o udzieleniu zabezpieczenia, uznać należy, że jest to także przypadek, gdy kwota ta nie została oznaczona, albowiem sąd nie określił wysokości kwot zaspokajających wszystkich uprawnionych. Sąd, orzekając w tej sytuacji, nie musi korzystać odpowiednio z art. 1025 k.p.c.⁴⁴ Kwestia ta wygląda analogicznie w sytuacji, gdy dochód z zarządu nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich uprawnionych. W takim jednak przypadku sąd, orzekając, winien odpowiednio stosować art. 1025 k.p.c.

Wyrażenie przez obowiązane go zgody na zaspokojenie z dochodu uzyskiwanego przez zarząd może powodować także skutki w postępowaniu rozpoznawczym. Zgodnie bowiem z art. 752⁴ § 4 k.p.c. w razie wyrażenia zgody na zaspokojenie uprawnionego z dochodu uzyskanego przez zarząd, stosuje się odpowiednio przepis art. 753² k.p.c., przewidujący, że w sprawach dotyczących alimentów (art. 753 k.p.c.) oraz części świadczeń okresowych (art. 753¹ k.p.c.), jeżeli osoba obowiązana uzna roszczenie, wyrok zasądzający świadczenie w zakresie niezaspokojonym może być wydany na posiedzeniu niejawnym.

Ponieważ art. 753² k.p.c. mówi o uznaniu roszczenia dla możliwości wydania na posiedzeniu niejawnym wyroku będącego wyrokiem z uznania, w literaturze zgodnie przyjmuje się⁴⁵, że samo wyrażenie zgody przez obowiązane go na zaspokojenie uprawnionego z przychodów z zarządu nie jest wystarczające dla możliwości zastosowania art. 753² k.p.c. Konieczne

⁴² Zob. Z. Woźniak, op. cit., s. 92.

⁴³ Ustawodawca omyłkowo użył w tym przepisie określenia wierzyciel.

⁴⁴ Odmiennie Z. Woźniak, op. cit., s. 92.

⁴⁵ Tak też zgodnie A. Jakubecki, op. cit., s. 1095; J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 527-528; D. Zawistowski, op. cit., s. 117.

jest bowiem łączne wyrażenie przez obowiązanego zgody na zaspokojenie uprawnionego i uznanie przez obowiązanego roszczenia zabezpieczonego przez ustanowienie zarządu przymusowego. Wyrok wydany w trybie art. 753² k.p.c. podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych⁴⁶.

8. Nieważność czynności prawnych obowiązanego

Ustanowienie zarządu przymusowego nad gospodarstwem rolnym lub jego częścią powoduje nie tylko pozbawienie obowiązanego na rzecz zarządcy prawa do zarządzania tym majątkiem, ale także – zgodnie z art. 752⁵ k.p.c. – pozbawienie obowiązanego prawa dokonywania czynności prawnych dotyczących majątku objętego tym zarządem. Przepis ten wprowadza zatem sankcję nieważności dla wszystkich takich czynności prawnych dokonanych przez obowiązanego z osobami trzecimi w odniesieniu do majątku objętego zarządem po jego ustanowieniu⁴⁷, chyba że osoby te korzystają z ochrony przewidzianej w przepisach o ochronie nabywcy w dobrej wierze⁴⁸.

W literaturze pojawia się jednak także stanowisko⁴⁹, że nieważne są tylko te czynności prawne obowiązanego, które zmierzają do uszczuplenia lub pogorszenia stanu fizycznego składników majątku objętego zarządem przymusowym lub do obciążenia tego majątku na rzecz osób trzecich. Obowiązany może zatem podjąć inne czynności prawne dotyczące zarządzanego majątku, w szczególności zlecić remont budynku lub naprawę maszyny, czyniąc nakłady na swoje mienie z funduszków innych niż dochody z zarządu.

Z poglądem tym nie można się jednak zgodzić. Oprócz jednoznacznego brzmienia art. 752⁵ k.p.c., ustawodawca nadto wyłączył możliwość stania się zarządcą przez obowiązanego (art. 752⁴ § 1¹ zdanie trzecie k.p.c.) i nie przewiduje możliwości bezpośredniego⁵⁰ włączenia się obowiązanego w sprawowanie zarządu⁵¹. Byłoby to sprzeczne z zasadą powierzenia za-

⁴⁶ D. Zawistowski, op. cit., s. 116.

⁴⁷ Zob. A. Jakubecki, op. cit., s. 942; Z. Woźniak, op. cit., s. 93; D. Zawistowski, op. cit., s. 117.

⁴⁸ Zob. J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 528.

⁴⁹ Tak E. Warzocha, *Postępowanie zabezpieczające. Komentarz do art. 730-757 K.P.C.*, Warszawa 2007, s. 115-116.

⁵⁰ Wyrażenie łącznie z uprawnionym zgody umożliwiającej na zezwolenie przez sąd w toku wykonywania zarządu na wykonywanie zarządu w inny sposób (art. 752.4 § 2 k.p.c.), nie jest wykonywaniem czynności zarządu.

⁵¹ Zarządca zgodnie z art. 931 § 3 zd. 3 k.p.c. może zatrudniać dłużnika i jego rodzinę za wynagrodzeniem, które ustali sąd. Przepis ten ma w pełni zastosowanie do obowiązanego i jego

rzędcy pełni zarządu nad majątkiem zarządem tym objętym. Możliwość dokonywania przez obowiązane niektórych czynności mających wpływ na objęty zarządem majątek mogłaby także dezorganizować przebieg sprawowanego zarządu. Na przykład obowiązany złośliwie zamawiałby usługę agrotechniczną – oprysk upraw, który z uwagi na karencję dla użytego środka chemicznego dezorganizowałby zaplanowany termin zbioru.

Zakres majątku objętego zarządem przymusowym określają przepisy prawa materialnego. W przypadku gospodarstwa rolnego jego definicja przedmiotowa określona została w art. 55³ k.c.⁵² W przypadku części gospodarstwa rolnego, na którym ustanowiono zabezpieczenie przez zarząd przymusowy, musi być to część stanowiąca zorganizowaną jednostkę gospodarczą, mogącą samodzielnie funkcjonować i przynoszącą dochód. Kompleks majątkowy, na którym ustanowiono zabezpieczenie obejmuje własność rzeczy ruchomych i nieruchomości wchodzących w jego skład oraz prawa i obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, a zatem wierzytelności i długi wynikające ze stosunków prawnych łączących osobę prowadzącą gospodarstwo rolne z innymi podmiotami w związku z uprawianiem działalności rolniczej⁵³. Przepis art. 752⁵ k.p.c. dotyczy majątku objętego zarządem przymusowym, nie dotyczy zatem majątku obowiązane niewchodzącego w skład gospodarstwa rolnego lub jego części objętej zabezpieczeniem. Przepis ten jest przepisem szczególnym, a zatem nie może być interpretowany rozszerzająco⁵⁴.

Pozbawienie obowiązane możliwości dokonywania czynności prawnych dotyczących majątku objętego zarządem przymusowym wiąże się z określeniem czasu, od którego ten zakaz dokonywania czynności prawnych obowiązuje. Zgodnie z art. 752⁵ zd. 2 k.p.c. dla określenia czasu powstania skutków ustanowienia zarządu przepisy art. 910 k.p.c. stosuje się odpowiednio. Skutki te powstają w innym czasie dla obowiązane i dla osób trzecich.

Dla obowiązane skutki ustanowienia zarządu przymusowego powstają z chwilą doręczenie mu odpisu postanowienia o udzieleniu zabez-

rodziny w przypadku rolnika indywidualnego, jednak osoby te stają się tylko pracownikami zarządcy i w mają wykonywać jego polecenia, nie mając wpływu na sprawowany zarząd.

⁵² Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 95.

⁵³ Zob. R. Budzinowski, op. cit., s. 81; idem, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (uwagi na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 81.

⁵⁴ Zob. K. Warzocha, op. cit., s. 116.

pieczenia przez ustanowienie zarządu przymusowego. Doręczenia tego dokonuje zarządca (art. 740 § 3 zd. 1 k.p.c.). W sytuacji jednak, gdy obowiązany odmawia przyjęcia postanowienia albo gdy zarządca jest wprowadzany w zarząd przez komornika, doręczenia postanowienia o zabezpieczeniu dokonuje komornik (art. 740 § 3 zd. 2 k.p.c.).

W przypadku osób trzecich, które zobowiązane są do świadczenia na rzecz obowiązanego, które to świadczenia stanowią przychód majątku objętego zarządem przymusowym, skutki ustanowienia zarządu powstają dopiero z chwilą zawiadomienia takiej o konieczności uiszczenia tych świadczeń do rąk zarządcy (art. 910 z zw. z art. 934 oraz art. 752⁴ § 1 k.p.c.). Art. 910 § 1 zd. 2 k.p.c. reguluje egzekucję z innych praw majątkowych i dotyczy spełniania przez osobę trzecią świadczeń pieniężnych. Z uwagi jednak na odpowiednie stosowanie tego przepisu i cel jego zastosowania w postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy, przyjąć należy, że dotyczy to kontrahentów obowiązanego zobowiązanych nie tylko do świadczeń pieniężnych⁵⁵, lecz wszelkich świadczeń stanowiących przychód majątku objętego zarządem przymusowym.

Zgodnie z art. 910 k.p.c., jak również art. 934 k.p.c. osoby trzecie zawiadamia komornik. W postępowaniu zabezpieczającym przez zarząd przymusowy, z uwagi na jedynie odpowiednie stosowanie tych przepisów, przyjąć jednak należy, że zawiadomienia o ustanowieniu zarządu do osób trzecich kieruje zarządca⁵⁶. Zarządca, zawiadamiając osoby trzecie, że swój obowiązek mają spełnić do rąk zarządcy, winien przy tym uprzedzić je, że wykonanie obowiązku do rąk obowiązanego będzie bezskuteczne względem zarządcy (art. 934 w zw. z art. 752⁴ § 1 k.p.c.) Skutki takiego zawiadomienia powstają z chwilą jego doręczenia⁵⁷.

Zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 910 § 4 k.p.c., skutki ustanowienia zarządu przymusowego zarówno dla obowiązanego, jak i innych osób, powstać mogą także wcześniej, to jest przed doręczeniem odpisu postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia albo zawiadomieniu o ustanowieniu zarządu. W stosunku bowiem do każdego skutki ustanowienia zabezpieczenia, a zatem sankcja nieważności czynności prawnych dotyczących majątku objętego zarządem przymusowym, istnieje indywidualnie dla danej osoby od momentu, gdy dowiedziała się ona o ustanowieniu zarządu przymusowego. Stwierdzenie nieważności danej czynności praw-

⁵⁵ Zob. Jagieła, *Kodeks...*, s. 529.

⁵⁶ Zob. A. Jakubecki, op. cit., s. 943; J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 529; D. Zawistowski, op. cit., s. 118. Odmienne E. Stefańska, op. cit., s. 410.

⁵⁷ Zob. D. Zawistowski, op. cit., s. 118.

nej wiąże się jednak ze spoczywającym na osobie zainteresowanej ciężarze dowodu, że osoba, która dokonała taką czynność, uzyskała wiadomość o ustanowieniu zarządu przymusowego przed jej dokonaniem⁵⁸.

9. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala przyjąć, że jakkolwiek stosowanie w toku wykonywania zabezpieczenia przepisów o postępowaniu egzekucyjnym jest generalnie praktyczne i uzasadnione, w przypadku omawianego sposobu zabezpieczenia wywołuje pewne zastrzeżenia. W szczególności dotyczy to organu dokonującego czynności w postępowaniu zabezpieczającym, którym w fazie rozpoznawania wniosku o udzielenie zabezpieczenia jest sąd właściwy w sprawie, na etapie wykonywania zabezpieczenia dochodzi zaś do swoistego przeplatania kompetencji tego sądu i sądu egzekucyjnego. Przeprowadzone rozważania uprawniają do wysunięcia kilku postulatów *de lege ferenda*. Przede wszystkim w świetle powyższego uzasadnione wydaje się usystematyzowanie na nowo kompetencji sądu w związku z tym sposobem zabezpieczenia. W szczególności należałoby zastanowić się nad zastąpieniem dotychczasowych rozwiązań wprowadzających pewien strukturalny nieład i niejasność w kwestii przeplatającego się zakresu czynności dwóch sądów, a mianowicie sądu rozpoznającego wniosek o zabezpieczenie i sądu egzekucyjnego jednym z dwóch alternatywnych unormowań: ograniczeniem kompetencji sądu orzekającego o zabezpieczeniu w zakresie nadzoru nad sprawowanym zarządem tylko do wyznaczenia pierwszego zarządcy oraz ewentualnie możliwości orzeczenia o zmianie sposobu wykonywania zarządu albo przekazaniem pełni kompetencji nadzorczych temu sądowi, z pozostawieniem kompetencji sądu egzekucyjnego tylko w zakresie nakazania komornikowi wprowadzenia zarządcy w zarząd oraz doręczenia obowiązanemu odpisu postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, a także rozpoznawania skargi na te czynności komornika. Nadto opowiedzieć się należy za zasadnością zastosowania (odmienne niż poprzez dotychczasowe odesłanie) w zabezpieczeniu przez zarząd przymusowy odpowiednio przepisów o egzekucji przez zarząd przymusowy, a nie przepisów o zarządzie w egzekucji z nieruchomości. Sposób zarządu dostosowany jest do celu danego sposobu egzekucji. Zarząd w egzekucji z nieruchomości ma na celu przede wszystkim

⁵⁸ Zob. J. Jagieła, *Kodeks...*, s. 529; D. Zawistowski, *op. cit.*, s. 118.

zachowanie w należytych stanie nieruchomości do czasu jej sprzedaży licytacyjnej, a celem egzekucji przez zarząd przymusowy jest osiągnięcie przychodów z majątku objętego zarządem, co jest zbieżne z celem omawianego zabezpieczenia. Ostatecznie trzeba jeszcze raz podkreślić, iż ustanowienie tego sposobu zabezpieczenia, jak również wybór zarządcy winien być konsekwencją racjonalnego rozważenia rzeczywistej potrzeby wykorzystania do zabezpieczenia roszczeń tego właśnie sposobu, a zarazem zasadności rezygnacji z innych. Specyfika działalności rolniczej uczyni bowiem wyjątkowo dotkliwymi dla obu stron postępowania skutki błędów w sprawowaniu zarządu, które skrajnie mogą nawet prowadzić do niepożądanego wyeliminowania z obrotu producenta rolnego prowadzącego dotychczas gospodarstwo.

MANAGEMENT OF AN AGRICULTURAL HOLDING WITH A CHARGE TO SECURE A CLAIM IN CIVIL PROCEEDINGS

S u m m a r y

Article 747 of the Code of Civil Procedure provides for securing monetary claims by way of establishing enforced management of an agricultural holding or its part. The detailed manner of establishing such security is provided in article 752⁴ of the same Code. The paper is an attempt of a comprehensive analysis of the issue to find solutions to many practical problems. As the analysis shows, although establishing a charge to secure claims seems justified and practical, its form described in the paper raises certain doubts.

L'ESERCIZIO DELLA GESTIONE DELL'AZIENDA AGRICOLA ISTITUITA PER LA TUTELA DEI CREDITI NEI PROCEDIMENTI CIVILI

R i a s s u n t o

La possibilità di tutelare i crediti finanziari per via di gestione dell'azienda agricola o di una sua parte (e dell'azienda oppure dello stabilimento facente parte dell'azienda o di una sua parte) è prevista all'art. 747 punto 6 del codice di procedura civile, invece le modalità della sua esecuzione sono state specificate nell'art. 752⁴ di questo codice. L'articolo è un tentativo di inquadrare complessivamente la questione indicata nel titolo e di risolvere molti problemi che sorgono in pratica. L'analisi svolta porta ad affermare che, sebbene l'applicazione delle norme sulla procedura esecutiva nel corso dell'esercizio della tutela sia pratica e ragionevole, il metodo della tutela discusso solleva alcune obiezioni.

PAWEŁ DANIEL

**Postępowanie w przedmiocie zmiany
gleboznawczej klasyfikacji gruntów
w świetle rozporządzenia Rady Ministrów
z 12 września 2012 r.**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, a więc postępowanie, które zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹ zmierza do podziału gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 20 ust. 1 powołanej wyżej ustawy ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące gruntów w tym m.in. ich klas gleboznawczych. Gleboznawcza klasyfikacja gruntu stanowi jeden z elementów podlegających ujawnieniu w katastrze nieruchomości, mając istotny wpływ na sferę praw i obowiązków właściciela nieruchomości. Na podstawie art. 26 ust. 1 p.g.k. Rada Ministrów została upoważniona do określenia, w drodze rozporządzenia, urzędowej tabeli klas gruntów oraz sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przy uwzględnieniu prawidłowego podziału gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb, oraz zapewnienia prawidłowego poziomu merytorycznego wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pomimo ponad dwudziestu lat obowiązywania ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne Rada Ministrów dopiero obecnie wywiązała się z ustawowego obowiązku nałożonego w powołanym powyżej przepisie, wydając 12 września 2012 r. rozporządzenie w sprawie glebo-

¹ T. jedn.: Dz. U. 2010, Nr 193, poz. 1287 ze zm. (dalej jako: p.g.k.).

znawczej klasyfikacji gruntów². Zatem w tym miejscu wskazać należy, że wydanie rozporządzenia w przedmiocie klasyfikacji gleboznawczej gruntów spowodowało, że dotychczasowe opracowania dotyczące omawianej problematyki utraciły swoją aktualność³.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie oceny obecnej procedury zmiany klasyfikacji gleboznawczej gruntów oraz jej porównanie z dotychczas obowiązującą procedurą. Dodatkowo analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w uprzednio obowiązującym stanie prawnym posłuży ustaleniu, czy przyjęte obecnie rozwiązania przyczynią się do uproszczenia procedury, czy też będą stanowić źródło nowych wątpliwości interpretacyjnych. Podjęte rozważania mają też umożliwić wyciągnięcie wniosków *de lege ferenda*.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 p.g.k. grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzoną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów, natomiast organem właściwym w sprawach dotyczących gleboznawczej klasyfikacji gruntu jest starosta prowadzący operat ewidencji gruntów i budynków. Jak wyżej wspomniano, dopiero w momencie wejścia w życie 29 listopada 2012 r. rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zrealizowano delegację ustawową do wydania rozporządzenia ustanawiającego urzędową tabelę klas gruntów oraz sposobu i trybu przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. To rażące zaniechanie obowiązków spoczywających na organach władzy wykonawczej⁴ nie spowodowało jednak niemożności prowadzenia postępowania w przedmiocie zmiany klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Zarówno organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne odwoływały się do art. 59 p.g.k., zgodnie z którym do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy dotychczasowe przepisy, jeżeli nie są z nią sprzeczne. W konsekwencji w postępowaniach w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów stosowano przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów⁵,

² Dz. U. 2012, poz. 1246.

³ Por. D. Felcenloben, *Gleboznawcza klasyfikacja gruntów – zasady aktualizacji danych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 12, s. 74-82.

⁴ W orzecznictwie SN wskazano przy tym, że niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy może stanowić delikt konstytucyjny. Por. wyrok SN z 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98, OSNP 1999, nr 20, poz. 639.

⁵ Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm.

wydanego na podstawie art. 2 ust. 3 i 4 dekretu z 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków⁶. Również w doktrynie nie budziło wątpliwości, że przepisy rozporządzenia z 1956 r. mogły stanowić materialno-prawną podstawę przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów, jeżeli nie były sprzeczne z p.g.k. oraz z obowiązującymi procesowymi zasadami postępowania administracyjnego⁷.

Wyjaśnienia wymaga, że na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów przeprowadzono zakończoną w 1968 r. klasyfikację gruntów, obejmującą swoim zasięgiem wszystkie tereny w Polsce. Uzyskane dane zostały wykorzystane w ewidencji gruntów i budynków tworzonej na podstawie powołanego powyżej dekretu z 2 lutego 1955 r. W doktrynie obecnie kwestionuje się metody, jakimi posługiwano się podczas powszechnej klasyfikacji i podnosi, że w jej ramach przywiązywano zbyt dużą wagę do właściwości fizykochemicznych, morfologicznych i biologicznych gleb, zaniżano klasy gruntów w interesie płacących podatki oraz oceniano jakość gleb na podstawie ich produktywności w warunkach ekstensywnej gospodarki rolnej⁸. Dlatego też obecnie zaobserwować można ponowną klasyfikację gleb w ramach postępowań dotyczących scaleń i podziałów gruntów.

Dodatkowo wskazać należy, że zmiana klasyfikacji gleboznawczej gruntu leży często w interesie właściciela, ponieważ orzeczenie w sprawie klasyfikacji gruntów stanowi podstawę do wniesienia wyników klasyfikacji do ewidencji gruntów i budynków. Dlatego – jak przyjął NSA w wyroku z 11 stycznia 2012 r.⁹ – decyzja w sprawie klasyfikacji gruntu oddziałuje na prawa i obowiązki właściciela, wyznacza bowiem zakres korzystania z nieruchomości. Sama gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest jednym z elementów, który podlega ujawnieniu w katastrze nieruchomości na podstawie dokumentów wytworzonych w ramach odrębnego postępowania uregulowanego w rozporządzeniu z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁰.

W tym miejscu należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym kryteria klasyfikacji i urzędowa tabela klas gruntów stanowią materię pozaustawową, co powoduje, że w doktrynie pojawiają się wątpliwości co do

⁶ Dz. U. Nr 6, poz. 32.

⁷ D. Felcenloben, op. cit., s. 74.

⁸ Z. Śmiałowska-Uberman, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Katowice 1999, s. 116.

⁹ II OSK 1673/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁰ Por. D. Felcenloben, op. cit., s. 74.

zgodności przyjętej regulacji z Konstytucją RP¹¹. Należy bowiem mieć na względzie to, że klasyfikacja gruntów zakreśla również granice wykonywania prawa własności chociażby przez wprowadzenie zakazu zabudowy na terenach rolnych i leśnych, dla których brak obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹². Okoliczność powyższa nie jest jednak dostrzegana przez sądy administracyjne wyjaśniające, że ewidencja gruntów stanowi jedynie zasób określonych informacji (ma charakter czysto informacyjny), przy czym, zgodnie z art. 21 ust. 1 p.g.k., dane w niej zawarte stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych¹³.

W odróżnieniu od rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. obowiązujące obecnie rozporządzenie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie precyzuje zakresu przedmiotowego postępowania, a jedynie wskazuje (w § 1), że określa ono urzędową tabelę klas gruntów oraz sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Pozwala to domniemywać, że przepisy rozporządzenia mogą być stosowane do wszystkich gruntów, w tym gruntów rolnych i leśnych, bez jakichkolwiek wyłączeń przedmiotowych¹⁴.

Rozporządzenie z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów precyzuje, że klasyfikacja może być przeprowadzona zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku jest właściciel gruntów podlegających klasyfikacji albo inny władający takimi gruntami wykazany w ewidencji gruntów i budynków (§ 3 rozporządzenia). Redakcja omawianego przepisu wskazuje, że stroną

¹¹ B. Wierzbowski, *Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 37.

¹² Por. art. 7 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2010 r., IV SA/Wa 1087/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁴ W rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów wskazano, że gleboznawcza klasyfikacja gruntów obejmuje grunty rolne oraz grunty pod lasami oraz pod wodozbiórami (wodami zamkniętymi) o powierzchni do 10 ha (§ 1 ust. 1), natomiast przepisów rozporządzenia nie stosuje się do gruntów leśnych znajdujących się po zarządzie Ministra Rolnictwa, gruntów pod wodozbiórami – znajdujących się pod zarządkiem poszczególnych ministrów bądź też pod zarządkiem instytutów naukowych, a przeznaczonych na cele naukowo-badawcze oraz gruntów o specjalnym przeznaczeniu, które określał Minister Rolnictwa w porozumieniu z właściwymi ministrami.

postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntu, a więc osobą mającą interes prawny w rozumieniu art. 28 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, jest jedynie ujawniony w ewidencji gruntów właściciel lub osoba ujawniona w ewidencji jako osoba faktycznie władająca nieruchomością. W obecnym stanie prawnym złożenie wniosku przez podmiot niespełniający tego warunku musi skutkować odmową wszczęcia postępowania administracyjnego zgodnie z art. 61a k.p.a. Również określenie stron postępowania musi zostać ograniczone do zbadania wpisu w ewidencji gruntów i budynków.

Charakter klasyfikacji gleboznawczej, a w szczególności wynikające z niej konsekwencje dotyczące wymiaru podatku od nieruchomości, powoduje powstanie wątpliwości, co do prawidłowości regulacji przyjętej w § 3 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, skoro wyklucza ona możliwość złożenia wniosku o wszczęcie postępowania przez wójta (burmistrza, prezydenta), a więc organ podatkowy właściwy w sprawach podatku od nieruchomości. W takim jednak wypadku obowiązkiem starosty będzie wszczęcie postępowania z urzędu.

Choć zarówno przepisy p.g.k., jak i omawianego rozporządzenia z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nie precyzują powyższej kwestii, to jednak uznać należy, że w wypadku postępowania toczącego się na wniosek strony możliwe jest obciążenie jej kosztami postępowania. W świetle art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. stroną obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Dopuszczenie konieczności ponoszenia kosztów klasyfikacji niesie ze sobą dalsze konsekwencje i może wiązać się chociażby z uzależnieniem możliwości podjęcia postępowania od wpłacenia zaliczki na pokrycie kosztów postępowania. Ponadto po zakończeniu postępowania możliwe jest wydanie przez starostę postanowienia o ustaleniu kosztów postępowania, o jakim mowa w art. 264 k.p.a.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia z 2012 r. klasyfikacja gleboznawcza jest przeprowadzana z urzędu w sześciu, enumeratywnie wymienionych wypadkach¹⁶. Warto przy tym zwrócić uwagę na sytuację klasyfikacji na

¹⁵ T. jedn.: Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm. (dalej jako: k.p.a.).

¹⁶ Należą do nich sytuacje, gdy klasyfikacja jest przeprowadzana: 1) na gruntach, które nie zostały dotychczas sklasyfikowane; 2) na gruntach zmeliorowanych – po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych; 3) na gruntach objętych postępowaniem scaleniowym; 4) na gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych – w wypadku zmiany

gruntach, na których starosta zarządził przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków albo okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych (§ 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Regulacja powyższa stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 24 p.g.k., ponieważ powoduje, że nie w każdym wypadku prowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków będzie obejmowało klasyfikację gleboznawczą gruntów. Klasyfikacja powyższa będzie dokonywana jedynie w sytuacji zmiany użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji.

Postępowanie klasyfikacyjne obejmuje: 1) analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny; 2) przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie; 3) sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji; 4) rozpatrzenie zastrzeżeń do projektu klasyfikacji; 5) wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji (§ 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Co niezwykle istotne, na mocy § 5 ust. 2 rozporządzenia z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów czynności, o których mowa w jego § 2 ust. 1 pkt 1-3, wykonuje osoba upoważniona przez starostę, zwana klasyfikatorem. Szczególna rola klasyfikatora w omawianym postępowaniu, jako podmiotu, na którym w istocie spoczywa ciężar dokonania właściwej klasyfikacji gleboznawczej, powoduje jednak, że konieczne jest pełne scharakteryzowanie powyższej instytucji.

Pod rządami obowiązującego uprzednio rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów klasyfikatorem mogła być osoba upoważniona do wykonywania tych prac przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Kwalifikacje, jakie powinni posiadać klasyfikatorzy, zostały natomiast określone na podstawie § 4 ust. 2 powołanego powyżej rozporządzenia w zarządzeniu Ministra Rolnictwa z 14 czerwca 1956 r. w sprawie zasad i metod technicznego wykonywania klasyfikacji gruntów oraz wymaganych kwalifikacji dla osób przeprowadzających klasyfikacje¹⁷. Wraz z wejściem w życie p.g.k. ustawodawca nałożył (art. 26 ust. 1 pkt 5 p.g.k.) na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi obowiązek

użytków gruntowych na gruntach podlegających klasyfikacji; 5) po wystąpieniu klęski żywiołowej powodującej zmiany środowiska glebowego; 6) po zalesieniu gruntów na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹⁷ „Biuletyn Ministerstwa Rolnictwa” 1956, nr 11, poz. 62.

określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące klasyfikację gleboznawczą oraz niezbędne kwalifikacje zawodowe osób wykonujących klasyfikację. Organy władzy wykonawczej zaniechały wydanie rozporządzenia wykonawczego. Brak powyższy niósł ze sobą daleko idące konsekwencje, gdyż w świetle art. 87 Konstytucji RP¹⁸ zarządzenie Ministra Rolnictwa z 14 czerwca 1968 r. nie mogło zostać uznane za źródło prawa. Negatywne następstwa związane z beczynnością ministra były krytykowane zarówno przez niezależne organy ochrony prawnej¹⁹, jak i przez sądy administracyjne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 9 lipca 2009 r.²⁰ podniósł, że niewydanie rozporządzenia wykonawczego spowodowało, że brak było aktu prawnego określającego, jakie wymogi muszą spełniać osoby, które ubiegają się o wydanie upoważnienia do wykonywania projektów gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Co więcej, zaniechanie wydania rozporządzenia mogło skutkować wnoszeniem pozwów o odszkodowanie przez osoby, które nie mogły przez to uzyskać upoważnień do wykonywania klasyfikacji gleboznawczej gruntów. Nie ulegało przy tym wątpliwości, że skoro art. 26 ust. 1 pkt 5 p.g.k. przewidywał, że konieczne jest określenie kwalifikacji zawodowych osób wykonujących klasyfikację gleboznawczą gruntów, to nie można przyjąć, że w sytuacji, gdy brak tych przepisów, ustalanie kwalifikacji pozostawione zostało swobodnemu uznaniu organów administracji. Nie można również przyjąć, że do czasu wydania rozporządzenia nie były wymagane żadne kwalifikacje. Byłoby to sprzeczne z wolą ustawodawcy, który wyraźnie wskazał na konieczność ich posiadania.

Dla porządku należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych można było odnaleźć również inne stanowisko dotyczące kwestii upoważnienia do prowadzenia postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W wyroku NSA z 28 lipca 2009 r.²¹ wskazano, że rozporządzenie Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów zostało wydane na podstawie art. 2 ust. 3 i 4 dekretu z 2

¹⁸ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze sprost., ze zm.

¹⁹ Por. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 stycznia 2008 r., nr RPO-572535-IV/07/MM, dostępne na: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12513058130.pdf> (dostęp: 21.03.2013).

²⁰ IV SA/Wa 612/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²¹ I OSK 1054/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków. Dekret ten utracił moc z chwilą wejścia w życie p.g.k. Możliwość stosowania na podstawie art. 59 ustawy p.g.k. dotychczasowych przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie nie umożliwiała jednak stosowania § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów stanowiących o konieczności upoważnienia przez wojewodę (przy uwzględnieniu zmian kompetencyjnych) klasyfikatora. W ocenie sądu analiza p.g.k. nie dawała podstaw do uznania, że prowadzenie postępowań w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wymagało wcześniejszego upoważnienia przez wojewodę. Artykuł 26 ust. 1 p.g.k. wymagał jedynie, by minister właściwy do spraw rozwoju wsi określił w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące gleboznawczą klasyfikację gruntów oraz niezbędne kwalifikacje zawodowe osób wykonujących tę klasyfikację. Dodatkowo p.g.k. w rozdziale 8 (art. 42-47) regulującym uprawnienia zawodowe nie przewidywało uprawnień w zakresie „klasyfikatora” projektu klasyfikacji gruntów.

Próbę rozwiązania powstałych wątpliwości podjęto w ustawie z 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych²². Na mocy jej art. 6 pkt 2 zmieniono treść art. 26 ust. 1 p.g.k. przez wykreślenie pkt 4 i 5, a więc przez wyeliminowanie obowiązku wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące tę klasyfikację, oraz niezbędnych kwalifikacji zawodowych osób wykonujących klasyfikację. W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono, że dane, które stanowią podstawę do wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z klasyfikacji gleboznawczej, określenie warunków, jakim powinny odpowiadać podmioty wykonujące tę klasyfikację gruntów, oraz określenie kwalifikacji, zawodowych osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania tej klasyfikacji powinny być regulowane przepisami rangi ustawowej. Dlatego nie było możliwości ich uregulowania w drodze aktu podustawowego²³.

Dokonana zmiana spowodowała, że obecnie brak przepisów regulujących kwestie wymagań, jakie powinni spełniać klasyfikatorzy przy wykonywaniu prac gleboznawczych. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w omawianym rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 września 2012 r.

²² Dz. U. Nr 98, poz. 817.

²³ Uzasadnienie ustawy z 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, Sejm RP VI kadencji, nr druku: 1661.

w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które nakazało przeprowadzić postępowanie gleboznawcze przez osobę upoważnioną przez starostę. W konsekwencji kwalifikacje do wykonywania klasyfikacji gruntów powinien badać samodzielnie organ, który tę klasyfikację prowadzi i jest za tę klasyfikację odpowiedzialny.

Zwrócić jednakże należy uwagę, że ze względu na szczególny charakter postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntu oraz następstwa, jakie powoduje powyższe postępowanie, klasyfikacja powinna być wykonywana przez osobę gwarantującą prawidłowe wykonanie prac związanych z podziałem gleb na klasy bonitacyjne odpowiednio do ich jakości produkcyjnej, ustalonej na podstawie cech genetycznych gleb, oraz gwarantującą prawidłowy poziom merytoryczny wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Obecnie to organ prowadzący postępowanie – starosta – musi samodzielnie dokonać oceny, czy osoba mająca prowadzić postępowanie posiada powyższe kwalifikacje. Brak konieczności legitymowania się potwierdzonymi kwalifikacjami w zakresie znajomości gleb należy jednak ocenić negatywnie. Powoduje on, że w praktyce czynności mogą być podejmowane przez osoby nieposiadające wystarczającej wiedzy bądź umiejętności praktycznych. Nie może więc dziwić, że pomimo prowadzonych obecnie prac deregulacyjnych w ramach projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów²⁴, w wypadku osób mogących prowadzić klasyfikację gruntu zgłaszane są postulaty przywrócenia konieczności uzyskania stosownych uprawnień²⁵. Podkreśla się bowiem, że pomimo konieczności legitymowania się szczególnymi kwalifikacjami do dokonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, w obecnym stanie prawnym osoby tym się zajmujące są wybierane według uznania organu administracji publicznej.

Brak konieczności posiadania stosownych potwierdzonych kwalifikacji do dokonania czynności gleboznawczej klasyfikacji gruntu niesie też za sobą poważne następstwa w sferze samego postępowania. Jednym z elementów prowadzonej klasyfikacji jest sporządzenie projektu klasyfikacji, którego elementem składowym jest protokół zawierający w szczególności ogólną charakterystykę gruntów objętych klasyfikacją, w tym ukształtowanie terenu, jego wzniesienie nad poziom morza, ilość opadów

²⁴ Sejm RP VI kadencji, nr druku: 806.

²⁵ Por. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP VII Kadencji do rozpatrzenia projektów ustaw deregulacyjnych z 24 stycznia 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/46334B6BCFDA721CC1257B0B004FE1B6/\\$file/0142507.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/46334B6BCFDA721CC1257B0B004FE1B6/$file/0142507.pdf) (dostęp: 22.03.2013).

atmosferycznych, stosunki wodne, istniejące budowle wodno-melioracyjne, dominujące rodzaje użytków gruntowych, typy gleb oraz dominujące klasy bonitacyjne; zestawienie opisów odkrywek glebowych charakteryzujących typy, rodzaje i gatunki gleb, rodzaje użytków gruntowych oraz klasy bonitacyjne; informację o mapie ewidencyjnej; podpisy klasyfikatora oraz właścicieli obecnych przy przeprowadzaniu czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz datę jego sporządzenia (§ 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Fakt, że protokół nie został sporządzony przez osobę posiadającą specjalne uprawnienia, wyklucza uznanie go za dowód z opinii biegłego.

W świetle art. 84 k.p.a. za dowód z opinii biegłego może zostać uznany jedynie dowód sporządzony przez biegłego, a więc przez osobę posiadającą wiadomości specjalne. Obecnie nie ma możliwości jakiegokolwiek formalnej weryfikacji, czy osoba klasyfikatora spełnia powyższy warunek. Stąd też sporządzony przez taką osobę protokół będzie miał jedynie walor dowodu z dokumentu, a więc będzie stanowił dowód z aktu pisemnego stanowiącego wyrażenie określonych myśli lub wiadomości²⁶. Choć przepisy k.p.a. nie dokonują gradacji środków dowodowych i przyznają im równą moc dowodową w postępowaniu, to jednak fakt, że sporządzony protokół nie stanowi dowodu z opinii biegłego, powoduje, że o wiele łatwiej jest go zakwestionować w toku prowadzonego postępowania. Jest to również kolejny argument przemawiający za koniecznością zagwarantowania, aby osoba wykonująca czynności w ramach prowadzonego postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntu posiadała stosowne uprawnienia.

Samo postępowanie prowadzone przez klasyfikatora obejmuje zarówno fazę postępowania gabinetowego (kameralnego), w ramach którego dokonuje się analizy niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny oraz sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji, jak i czynności terenowe polegające na przeprowadzeniu czynności klasyfikacyjnych w terenie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że obecnie nie ma przepisów, które regulowałyby szczegółowo przebieg czynności terenowych podejmowanych przez klasyfikatora. W § 7 ust. 1 omawianego rozporządzenia określono jedynie zakres czynności klasyfikacyjnych w terenie²⁷. Analiza decyzji zapadłych w prowadzonych postę-

²⁶ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 406.

²⁷ Do czynności tych zalicza się: 1) sporządzenie opisu fizjograficznego; 2) ustalenie zasięgu gruntów podlegających klasyfikacji; 3) badanie profili glebowych, w tym określenie

powaniach wskazuje jednak na praktykę odwoływania się do przywołanego uprzednio zarządzenia Ministra Rolnictwa z 14 czerwca 1956 r. w sprawie zasad i metod technicznego wykonywania klasyfikacji gruntów oraz wymaganych kwalifikacji dla osób przeprowadzających klasyfikację. Pamiętać jednakże należy, że akt powyższy nie stanowi źródła prawa i nie może być uznany za akt prawny wyznaczający normatywny zakres czynności wykonywanych w ramach klasyfikacji gleboznawczej gruntu. Innymi słowy: nie ma obecnie przepisów, które umożliwiłaby w sposób jasny odtworzenie czynności, które musi podjąć klasyfikator, a dotyczących m.in. ilości badań profili glebowych czy ich rozmieszczenia. Podobnie powyższego normatywnego charakteru nie mają instrukcje techniczne, które są obowiązującymi standardami technicznym.

Brak aktu, który określałby czynności prowadzone przez klasyfikatora, powoduje, że obecnie trudno ocenić prawidłowość wykonanych czynności. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia sądu administracyjnego, dla którego brak normatywnego wzorca czynności terenowych podejmowanych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntu, skutkuje niemożnością dokonania kontroli prawidłowości podjętych działań. Kontroli podlega jedynie sama decyzja w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, dlatego powinna ona zawierać wyczerpujące informacje co do podjętych czynności oraz ocenę organu co do ich prawidłowości. Rezultatem czynności podejmowanych przez klasyfikatora jest projekt ustalenia klasyfikacji, którego elementy zostały w sposób szczegółowy opisane w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Za korzystną natomiast należy uznać zmianę polegającą na wyeliminowaniu z udziału w postępowaniu osoby inspektora. Pod rządami uprzednio obowiązującego rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów projekt klasyfikacji gruntów, po wyłożeniu do publicznego wglądu, był sprawdzany na miejscu przez upoważnionego inspektora (§ 7 ust. 1 rozporządzenia); inspektor zobowiązany był do sporządzenia protokołu z powyższej czynności, w którym dawał ogólną ocenę

uziarnienia w ich poszczególnych poziomach genetycznych oraz szczegółowe określenie na mapie ewidencyjnej miejsca przeprowadzania tych badań; 4) ustalenie rodzaju zbiorowisk roślinnych na łąkach trwałych i pastwiskach trwałych; 5) ustalenie typu siedliskowego lasu, jego drzewostanu, podszycia i runa na gruntach leśnych; 6) ustalenie rodzaju i gęstości zadrzewień i zakrzewień gruntów zadrzewionych i zakrzewionych; 7) zaliczenie gruntów do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku gleby, rodzaju użytku gruntowego oraz klasy bonitacyjnej; 8) ustalenie zasięgu konturów typów gleb oraz klas bonitacyjnych.

projektu klasyfikacji (§ 7 ust. 2 rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r.). Redakcja powyższego przepisu nie pozostawiała wątpliwości, że obowiązek kontroli na gruncie projektu klasyfikacji przez upoważnionego inspektora powstawał zawsze²⁸, przy czym dokonana kontrola musiała mieć charakter realny, a więc musiała być przeprowadzona na gruncie i nie miała wyłącznie charakteru pozornego²⁹. Dopiero przeprowadzona kontrola dawała prawo do wydania orzeczenia w sprawie klasyfikacji gruntów. Naturalnie konieczność oceny przez inspektora przeprowadzonej przez klasyfikatora klasyfikacji gruntu wywoływała wątpliwości, co do charakteru powyższej kontroli. W szczególności rozporządzenie z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów nie dawało odpowiedzi na pytanie, co do mocy dowodowej dokonanej kontroli. Dodatkowo czynności wykonywane przez inspektora były podejmowane bez informowania o tym stron postępowania, a więc bez zapewnienia im czynnego udziału. Tym samym rezygnacja z konieczności dokonania kontroli, a w konsekwencji obowiązek samodzielnego rozważania przez organ prowadzący postępowanie prawidłowości czynności podjętych przez klasyfikatora powoduje, że postępowanie w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostało znacznie uproszczone.

W odróżnieniu od rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. rozporządzenie Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów w znaczny sposób rozbudowało zakres gwarancji stron postępowania – zapewnia im czynny udział w postępowaniu. Należy w szczególności zwrócić uwagę na przepisy § 6 rozporządzenia, w którym zmodyfikowano zakres zawiadomienia stron postępowania o czynnościach klasyfikatora. Mianowicie zawiadomienie o wszczęciu przeprowadzenia klasyfikacji, oprócz wymogów określonych w art. 54 § 1 k.p.a., musi zawierać informację o podstawie prawnej przeprowadzenia klasyfikacji, obszarze objętym klasyfikacją, miejscu i terminie rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie, harmonogramie przeprowadzenia klasyfikacji oraz imieniu i nazwisku klasyfikatora (§ 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów). Termin rozpoczęcia czynności klasyfikacyjnych w terenie nie może być krótszy niż 7 dni od dnia dokonania zawiadomienia (§ 6 ust. 2 powołanego powyżej rozporządzenia), a zawiadomienie doręcza się pod

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 8 października 2007 r., III SA/Kr 481/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 30 maja 2012 r., IV SA/Wa 304/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków, przy czym jego doręczenie pod ujawniony adres uznaje się za skuteczne (§ 6 ust. 3 rozporządzenia z 12 września 2012 r.). Nieujawnienie adresu w ewidencji powoduje, że strony postępowania są zawiadamiane o toczącym się postępowaniu w drodze obwieszczenia w urzędzie starostwa powiatowego, urzędzie gminy, a także w miejscowości, na terenie której znajdują się grunty objęte klasyfikacją (§ 6 ust. 3 omawianego rozporządzenia).

Czynny udział stron postępowania (właścicieli lub osób władających nieruchomością) jest zapewniony przez umożliwienie im obecności podczas dokonywania czynności przez klasyfikatora (§ 7 ust. 3 rozporządzenia z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów), umożliwienia zapoznania się z projektem ustaleń kwalifikacji gleboznawczej (§ 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia) oraz możliwości składania zastrzeżeń (§ 10 rozporządzenia z 12 września 2012 r.). Nie może przy tym ulegać wątpliwości, że przyznany zakres uprawnień realizuje podstawową zasadę postępowania administracyjnego, jaką jest zasada zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu.

Rezultatem prowadzonego postępowania w przedmiocie gleboznawczej klasyfikacji gruntów jest wydanie przez starostę decyzji o ustaleniu klasyfikacji. Wydana decyzja musi zawierać elementy, o których mowa w art. 107 § 3 k.p.a., przy czym musi być do niej również załączona mapa klasyfikacji. Fakt, że czynności w ramach postępowania są wykonywane przez osobę upoważnioną przez starostę, powoduje, że organ powinien szczegółowo odnieść się do zgromadzonego materiału dowodowego i wyjaśnić, na jakich podstawach faktycznych oparto decyzję. Wymóg szczegółowego uzasadnienia rozstrzygnięcia przeciwdziała ewentualnym zarzutom dotyczącym uznaniowości prowadzonego postępowania. Ostateczna decyzja w przedmiocie ustalenia klasyfikacji gleboznawczej gruntu stanowi podstawę do wniesienia zmian do operatu ewidencji gruntów i budynków.

W tym miejscu podkreślenia również wymaga, że w dotychczas obowiązującym rozporządzeniu z 4 czerwca 1956 r. sprecyzowano w § 5 ust. 1, że klasyfikator może podnieść lub obniżyć klasę badanego gruntu w stosunku do klasy odpowiadającej danemu typowi gleby na podstawie obowiązującej tabeli klas gruntów, jeżeli poszczególne przyczyny powodują trwałe podniesienie wydajności danego gruntu, np. wskutek jego zmeliorowania, bądź obniżenie wydajności gruntu wskutek znacznej kamienistości gleby, północnej wystawy na terenach górskich lub podgórskich, corocznego zalewu pól opóźniającego wegetację roślin itp. Brak powyższej

regulacji powoduje, że obecnie decyzja o gleboznawczej klasyfikacji gruntów musi odpowiadać ustaleniom faktycznym podjętym w ramach prowadzonego postępowania.

Wyroki sądów administracyjnych wskazują, że obniżenie klasy bonitacyjnej gruntu jest możliwe wyłącznie z przyczyn obiektywnych, nie może zaś być wynikiem zaniedbania właściciela³⁰. Konsekwentnie sztuczne oddziaływanie prowadzące do degradacji gruntów może być przesłanką dokonania zmian w klasyfikacji gruntów jedynie w sytuacji, gdy nie powstały one wyłącznie wskutek zaniedbań właściciela działki lub osoby trzeciej i są to zdarzenia nieodwracalne. *A contrario*, pogorszenie klasy bonitacyjnej gruntu stanowiące wyłączny rezultat działań właściciela nie może prowadzić do zmiany klasyfikacji gleboznawczej gruntu, w szczególności w sytuacji, gdy pogorszenie jego właściwości było rezultatem nawiezienia na nieruchomość gruzu i kamieni³¹. Działanie powyższe nie stanowi bowiem działania nieodwracalnego, które w sposób trwały wpływałoby na klasę bonitacyjną gruntu, skoro możliwe jest przeprowadzenie jego rekultywacji.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że wejście w życie z dniem 29 listopada 2012 r. rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów uporządkowało zasady prowadzenia postępowania zmierzającego do ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W szczególności za pozytywne uznać należy wyeliminowanie konieczności stosowania w ramach prowadzonego postępowania rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów oraz zaktualizowanie zasad dotyczących trybu prowadzonego postępowania oraz udziału w nim stron. Za prawidłowe uznać należy również odstąpienie od dokonywania kontroli czynności klasyfikatora przez upoważnionego inspektora. Nie można jednak zaakceptować wprowadzonego w § 5 ust. 1 omawianego rozporządzenia wymogu wykonywania czynności przez osobę upoważnioną przez starostę (klasyfikatora), którym nie musi być osoba posiadająca specjalne uprawnienia. Brak weryfikacji kwalifikacji osoby wykonującej kluczowe czynności w postępowaniu może nieść ze sobą ryzyko nierzetelnie prowadzonego postępowania. Znamienne jest, że dostrzega to również ustawodawca. Dlatego niewątpliwie należy przyłączyć się do głosów postulujących

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2011 r., IV Sa/Wa 688/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 14 września 2012 r., II SA/Po 395/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

de lege ferenda obowiązek określenia uprawnień, jakimi legitymować musi się klasyfikator. Za wadliwe uznać należy również nieokreślenie zasad wykonywania czynności przez klasyfikatora. Brak aktu normatywnego regulującego powyższą materię znacznie utrudnia kontrolę prawidłowości podejmowanych przez niego działań.

PROCEEDING WITH REGARD TO A CHANGE IN THE SOIL-BASED CATEGORY OF LAND IN LIGHT OF THE DECREE OF THE COUNCIL OF MINISTERS OF 12 SEPTEMBER 2012

S u m m a r y

The subject of the paper is a proceeding with regard a soil-type-based classification of land, that is a proceeding which pursuant to article 2 point 12 of the Act of 17 May 1989: Geodetic and Cartographic Law provides for classification of soils dependent on their productivity based on soil genetic characteristics. The author concludes that the decree of the Council of Ministers of 12 September 2012 has properly regulated the proceedings in the above matter. In particular, elimination of the requirement to refer to the earlier decree of the Council of 4 June 1956 applicable to the same proceeding, is a positive development. A shortcoming though, is the fact that the recent decree lacks details regulating the principles according to which soil classifying entities should work.

LA PROCEDURA IN MATERIA DI MODIFICA DELLA CLASSIFICAZIONE DEI TERRENI IN FUNZIONE DEL SUOLO ALLA LUCE DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 12 SETTEMBRE 2012

R i a s s u n t o

L'oggetto dello studio è la procedura per la classificazione dei terreni in base al tipo di suolo, la quale, in conformità all'articolo 2, punto 12 della legge del 17 maggio 1989 del Diritto geodætico e cartografico, mira a dividere i suoli in classi qualitative in funzione della loro qualità produttiva, stabilita in base alle caratteristiche genetiche dei suoli. Nella conclusione, l'autore afferma che il regolamento del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2012 ha messo ordine nelle regole di svolgimento della procedura volta a stabilire la classificazione dei terreni in base al tipo di suolo. In particolare devono essere considerati positivi l'eliminazione della necessità di applicare nell'ambito della procedura attuata il regolamento del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 1956 in materia di classificazione dei terreni e l'aggiornamento delle regole riguardanti la procedura attuata e partecipazione delle parti. Invece come difettosa va considerata tra l'altro la mancanza di una adeguata determinazione delle regole di esercizio dell'attività da parte del classificatore.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY BIBLIOGRAFICZNE

Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari. Atti dell'incontro di studi, Udine 12 maggio 2011, rielaborati e aggiornati, a cura di Mariarita D'Addezio, Giuffrè Editore, Milano 2012, ss. 173.

Rolnictwo jest tym działem gospodarki, który wytwarza produkty rolne oraz niektóre surowce dla potrzeb przemysłu. To tradycyjne określenie produkcyjnych funkcji rolnictwa wymaga współcześnie pewnej konkretyzacji. Wprawdzie wytwarzanie produktów rolnych nadal pozostaje główną (produkcyjną) funkcją tego działu gospodarki, ale przecież nie wszystkie produkty trafiają do konsumpcji. Mogą one być wszakże przeznaczone na inne cele, także energetyczne. Na tym tle rodzi się zasadniczy problem pogodzenia żywnościowych i energetycznych funkcji rolnictwa, łączący wiele problemów szczegółowych o różnym charakterze. Dlatego warto w niniejszej notce choćby pokrótce scharakteryzować treść recenzowanej książki, stanowiącej pokłosie konferencji, która odbyła się 12 marca 2011 r. w Udine. Zawiera ona pięć opracowań artykułowych oraz konkluzje. Wypada zwrócić uwagę zwłaszcza na niektóre wypowiedzi.

Tytułowe zagadnienie rozważa M. D'Addezio w artykule *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*. Spełnia on, ze względu na treść, rolę wprowadzenia do jakże trudnej i wieloaspektowej problematyki. Autorka rozważa relacje między rolnictwem a energią odnawialną, mając na uwadze funkcję żywnościową tego działu gospodarki. Od rolnictwa wymaga się nie tylko zaspokojenia potrzeb żywnościowych, lecz także realizowania strategii zróżnicowania źródeł zaopatrzenia w energię, w warunkach zachowania wymogów ochrony środowiska oraz klimatu. Wytwarzanie energii z biomasy nie powoduje w zasadzie zmniejszenia zasobów gruntów użytkowanych rolniczo, czego nie można powiedzieć o energii wiatrowej czy fotowoltaicznej. Jednakże zwłaszcza z pozyskiwaniem energii z biomasy związane jest ryzyko ograniczenia produkcji żywności.

Autorka podejmuje próbę rozstrzygnięcia wielu wątpliwości i udzielenia odpowiedzi na niektóre pytania.

W sposób szczegółowy prawne aspekty wykorzystywania terenów rolniczych na cele budowy urządzeń energetycznych przedstawia M. Goldoni w artykule *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*. Autor wychodzi od charakterystyki związków rolnictwa i agroenergetyki, przedstawiając je na tle koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego. Zauważa przy tym, że jeśli wielofunkcyjność podkreśla kombinację funkcji środowiskowej i żywnościowej, to kwestie agroenergetyczne prowadzą do konfrontacji obu funkcji, a w efekcie ta pierwsza pozbawia funkcję środowiskową racji bytu. Występuje zjawisko swoistej utraty tożsamości rolnictwa, co można poznać po kształcie krajobrazu rolniczego, w którym coraz częściej widać farmy wiatrowe i parki słoneczne. Nie jest łatwo, jak stwierdza Autor, wyeliminować wspomniane sprzeczności na płaszczyźnie prawnej, odwołując się do definicji działalności rolniczej.

Natomiast P. Lattanzi dokonuje konfrontacji polityki rolnej i polityki energetycznej z bezpieczeństwem żywnościowym, formułując alternatywę: mąka albo benzyna (*Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*). Autorka przypomina, że Unia Europejska zamierza do 2020 r. zwiększyć do 20 procent udział energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii. Zakłada to wzrost pozyskiwania i wykorzystania biomasy ma cele energetyczne. Z kolei ekspansja agroenergii wpływa na *food security*. Na tym tle powstaje problem pogodzenia wymogów produkcji energii z wymogami produkcji żywności. Nie jest on jednak zadowalająco rozwiązany przez ustawodawcę.

Z kolei G. Maccioni, pogłębiając tytułową problematykę, pokazuje relacje między przedsiębiorstwami sektora agroenergetycznego a przedsiębiorstwami sektora rolno-żywnościowego (*Il contratto di rete e le reti di imprese: work in progress anche per il coordinamento tra imprese del settore agro-energetico e imprese del settore agro-alimentare*). Natomiast S. Bolognini pisze o trudnościach godzenia wymogów energetycznych z wymogami żywnościowymi w kontekście koncepcji *agrarietà* (*Il difficile temperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarietà „virtuale”*). Funkcja energetyczna rolnictwa – zdaniem Autorki – powinna być określona, wychodząc od koncepcji samego rolnictwa. Jeśli – definiując rolnictwo – odwołujemy się do kryterium cyklu biologicznego, to nie należy o tym kryterium całkowicie zapominać, wymieniając działalności powiązane.

Recenzowana praca może być również interesująca dla polskiego czytelnika. Problem godzenia wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi bowiem występuje również w naszym kraju.

ROMAN BUDZINOWSKI

PRZEGŁĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH**„Agrar- und Umweltrecht”**

Wolfgang Winkler, *Das französische Gesetz zur Modernisierung der Landwirtschaft und der Fischwirtschaft* (Francuska ustawa o modernizacji gospodarek rolnej i rybackiej), AUR 2013, nr 1, s. 8-11.

Autor przeprowadził szczegółową analizę francuskiej ustawy o modernizacji gospodarek rolnej i rybackiej. Francuski ustawodawca uchwalił łącznie 10 ustaw kształtujących podstawy prawa rolnego. Ostatnią jest analizowana ustawa o modernizacji gospodarek rolnej i rybackiej z 27 lipca 2010 r. Zawiera ona 96 artykułów podzielonych na 8 tytułów. W ocenie Autora ustawa reguluje trzy główne zagadnienia: prowadzenie polityki żywnościowej, poprawę konkurencyjności rolnictwa i włączenie gospodarek rolnej i leśnej w system zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślenia wymaga m.in. fakt, że wdrożenie polityki żywnościowej obejmuje szereg działań spoza sfery prawa rolnego w ścisłym tego słowa znaczeniu, np. reguły prowadzenia rzetelnej działalności reklamowej produktów rolnych). Przepisy ustawy w zakresie włączenia gospodarek rolnej i leśnej w system zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich normują przykładowo wysokość czynszów dzierżawnych w rolnictwie. W podsumowaniu W. Winkler stwierdził, że stałe nowelizowanie podstawowych instytucji prawa rolnego umożliwia Francji odpowiednie reagowanie na nowe wyzwania w gospodarce rolnej.

Volkmar Nies, *Aktuelle Entwicklungen im Agrarumweltrecht* (Aktualny rozwój prawnorolnej ochrony środowiska), AUR 2013, nr 2, s. 47-54.

V. Nies przedstawił istotne orzeczenia i rozwój doktryny w zakresie prawnorolnej ochrony środowiska: podzielił artykuł na osiem działów tematycznych, w tym prawo ochrony natury, prawo wodne i prawo ochrony zwierząt. Odnośnie do zagadnień związanych z ochroną natury wskazał w szczególności orzeczenie Sądu Administracyjnego II Instancji Berlina i Brandenburgii z 10 lutego 2011 r., który odpowiedział na pytanie, czy dopuszczalne jest zobowiązanie do świadczenia wyrównawczego za wycięcie drzewa, oparte na akcie prawa miejscowego właściwej gminy. Sąd przyjął dopuszczalność takiego zobowiązania w przeciwieństwie do sądu I instancji. Punkt ciężkości wywodów V. Niesa w zakresie prawa wodnego spoczywa na orzeczeniu ETS z 28 lutego 2012 r. Trybunał wskazał w nim, że plan ochrony wód może, pomimo naruszenia prawa UE, obowiązywać przez czas określony, jeżeli tego wymaga skuteczna ich ochrona. Z kolei w sferze prawa ochrony zwierząt Autor poświęcił uwagę zwłaszcza kwestii ochrony koni. W jednym z opisanych przypadków urzędowy lekarz weterynarii zobowiązał właściciela konia do

poddania go szczegółowemu badaniu, ponieważ na podstawie własnych obserwacji podejrzewał, że właściciel przeciąża konia swoim stylem jazdy. Orzeczeniu urzędowy lekarz weterynarii nadał rygor natychmiastowej wykonalności. Sąd administracyjny orzekający w sprawie zajął jednak stanowisko, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności orzeczeniu urzędowego lekarza weterynarii dopuszczalne jest jedynie, jeżeli zaistnieje konkretne niebezpieczeństwo naruszenia normy prawa ochrony zwierząt. W drugiej opisaney sprawie sąd administracyjny orzekł, że wytatuowanie koniowi symbolu Rolling Stonesów – wyciągniętego języka – narusza przepisy prawa ochrony zwierząt, ponieważ za tym działaniem nie przemawiają uzasadnione okoliczności.

Marcel Wemdzio, *Der Vollzug der Eingriffsregelung bei Repowering Anlagen (Realizacja przepisów o ingerencji w wypadku zwiększania mocy elektrowni wiatrowych)*, AUR 2013, nr 3, s. 81-87.

Rozważania poświęcone są zagadnieniu oceny, z punktu widzenia niemieckiego prawa ochrony przyrody, zwiększania mocy elektrowni wiatrowych, umiejscowionych na stałym lądzie. Wobec obserwowanej tendencji do modernizacji elektrowni wiatrowych i co za tym idzie, zwiększaniu ich mocy zyskuje na aktualności pytanie, czy czynności kompensacyjne, zrealizowane w związku z budową elektrowni wiatrowej w przeszłości, mogą być uwzględniane na poczet kompensacji wymaganej w związku ze zwiększeniem mocy danej elektrowni wiatrowej. Autor wyjaśnił na wstępie artykułu podstawy orzeczenia obowiązku kompensacyjnego, a następnie metodologię ogólnej wykładni przepisów o kompensacji odnośnie do typowych stanów faktycznych związanych ze zwiększaniem mocy elektrowni wiatrowych. Ocena kwestii kompensacji jest przy tym szczegółowo przedstawiona odnośnie do zagadnień praktycznych, jak np. świadczeń kompensacyjnych w wypadku ingerencji w krajobraz górski przez elektrownie wiatrowe.

Volkmar Nies, *Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung: ein Instrument zur Verbesserung der Akzeptanz von Stallbauten? (Wczesny udział obywateli: instrument zwiększenia akceptacji budowy obiektów hodowli zwierząt?)*, AUR 2013, nr 3, s. 88-89.

Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że w Niemczech rozbudowa obiektów hodowli zwierząt spotyka się, co do zasady, z silnym oporem ze strony miejscowej ludności, organizacji ochrony środowiska oraz lokalnych środowisk politycznych. Na tym tle liczni przedstawiciele adwokatury, organizacji społecznych i organów administracji publicznej zajęli wspólne stanowisko, że dotychczasowe unormowania prawne w tym zakresie są niewystarczające. W tym stanie rzeczy minister spraw

wewnętrznych RFN przedstawił projekt ustawy służącej w szczególności zwiększeniu udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym planowania wyżej wymienionych inwestycji. Stosowanie tej ustawy ma mieć charakter fakultatywny. Autor wskazuje przy tym, że jednak nawet zastosowanie się przez inwestora do postanowień ustawy niekoniecznie oznacza zwiększenia poparcia społecznego dla konkretnej inwestycji. W praktyce bowiem często się zdarza, że zbyt wczesne poinformowanie społeczeństwa o zamiarze realizacji inwestycji z zakresu hodowli zwierząt skutkuje wywieraniem nacisków na czynniki polityczne w celu uniemożliwienia z góry wykonania inwestycji. Dlatego w podsumowaniu Autor stwierdził, że bezspornie zwiększenie udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym planowania tych inwestycji jest co do zasady właściwe, jednakże pozostaje pytanie, czy w praktyce będzie to rozwiązanie korzystne dla inwestorów.

Jose Martinez, *Die Steuerung der Agrarstruktur durch das Grundstückverkehrsrecht* (Regulacja struktury rolnej poprzez ustawę o obrocie nieruchomościami), AUR 2013, nr 5, s. 165-171.

Punktem wyjścia rozważań J. Martineza jest stwierdzenie, że w ostatnim okresie zaobserwowano w Niemczech zjawisko nabywania gruntów rolnych przez pozarolnicze podmioty zarówno niemieckie, jak i zagraniczne. Grunty te nie są nabywane w celu prowadzenia produkcji rolnej, lecz jako inwestycje kapitałowe. W tym kontekście Autor rozważał, czy ograniczenie możliwości nabywania gruntów rolnych w celach wyłącznie inwestycyjnych, niezwiązanych z rolnictwem, nie narusza swobody przepływu kapitału w Unii Europejskiej. W ocenie J. Martineza ograniczenie swobody przepływu kapitału w rozważanej sytuacji może być uzasadnione ważnym interesem publicznym. Przemawia za tym fakt, że grunty rolne są podstawą produkcji rolnej, a ich powierzchnia jest ograniczona. Kryterium przyjętym przez ustawodawcę dla ograniczenia nabywania gruntów rolnych przez podmioty pozarolnicze w celach spekulacyjnych nie może być jednak ich motywacja, lecz konieczność ochrony prawidłowej struktury rolnej, opartej na małych i średnich gospodarstwach rodzinnych. Wprowadzenie takich ograniczeń nabywania gruntów rolnych wymaga przy tym precyzyjnego określenia kryteriów oceny, czy nabycie gruntu rolnego może w konkretnym przypadku stanowić zagrożenie dla prawidłowej struktury rolnej. W tym zakresie Autor wskazuje jako wzorowe rozwiązanie przyjęte w art. 331-3 francuskiego kodeksu rolnego. Zawiera on dziewięć przesłanek, które muszą być uwzględnione przez właściwy organ administracji publicznej przy wydawaniu zezwolenia na nabycie gruntu rolnego. Dalszego narzędzia w celu ochrony prawidłowej struktury rolnej dopatruje się on w możliwości kontroli cen nabycia gruntów rolnych przez sąsiadujących z nimi rolników. Także w tym wypadku wskazuje jako wzór ustawodawstwo francuskie.

Manfred Köhne, *Die Privilegierungen und Charakterisierungen leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe (Uprzywilejowanie i charakterystyki produktywnych gospodarstw rolnych)*, AUR 2013, nr 6, s. 205-209.

Przedmiotem artykułu jest pojęcie tzw. produktywnego gospodarstwa rolnego na gruncie prawa niemieckiego. Tytułem wstępu M. Köhne wskazał, że ustawodawstwo niemieckie zawiera liczne postanowienia preferujące właścicieli produktywnych gospodarstw rolnych w stosunku do podmiotów pozarolniczych, jak i innych rolników. Artykuł zawiera wyszczególnienie przykładowe głównych aktów prawnych zawierających szczególne przepisy, które są korzystne dla właścicieli produktywnych gospodarstw rolnych. Opis ten obejmuje zarówno przepisy prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego. Uzasadnienie uprzywilejowania prowadzących produktywnie gospodarstwa rolne wynika zwłaszcza ze wskazywanego w licznych orzeczeniach, w tym w orzeczeniach niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, interesu ogólnospołecznego w istnieniu efektywnej gospodarki rolnej. W podsumowaniu Autor stwierdza, że uprzywilejowanie gospodarujących rolników oparte na produktywności gospodarstwa jest w pełni uzasadnione w prawie cywilnym. W pozostałych dziedzinach prawa sytuacja jest jednak złożona. Niemniej wymagane jest wypracowanie nowych metod oceny produktywności gospodarstwa rolnego. M. Köhne proponuje, aby w tym zakresie kierowano się co do zasady wysokością dochodu, kosztami prywatnej konsumpcji rolnika i koniecznością tworzenia kapitału.

Opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”

Stefano Massini, *Qualità e trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini (commentario breve della l. 14 gennaio 2013, n. 9) (Jakość i przejrzystość łańcucha oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia, krótki komentarz do ustawy z 14 stycznia 2013 r., nr 9)*, DGAAA 2013, nr 1, s. 16-23.

Przedmiotem artykułu jest problematyka jakości i przejrzystości rynku oliwy z oliwek. Autor odwołuje się do włoskiej ustawy z 14 stycznia 2013 r. Nowa włoska regulacja prawna dowodzi innowacyjności prawniczej, widocznej od lat w sektorze żywnościowym. Uwzględnia ona bowiem kwestie pochodzenia produktu, co świadczy o tym, że włoski ustawodawca ma na uwadze ochronę konsumentów. W szczególności wspomniana ustawa precyzuje pojęcie pochodzenia oliwy zdefiniowane w dekreście ministerialnym z 10 listopada 2009 r. zawierającym „dyspozycje krajowe dotyczące norm komercjalizacji”. Ustawodawca porzucił logikę abstrakcyjnych roz-

wiązań prawnych na rzecz konkretnej regulacji. Artykuł 4 ustawy wprowadził zakaz stosowania praktyk handlowych wprowadzających w błąd. Natomiast w zakresie ochrony prawnej formuły *made in Italy*, przepisy odsyłają do art. 516 kodeksu karnego, który znajdzie zastosowanie w wypadku odpowiedzialności z tytułu naruszeń wymogów dotyczących używania tego wyrażenia.

Bernard O'Connor, *AGCM sanziona Danone per pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole (AGCM nakłada na spółkę Danone karę za nieuczciwe praktyki rynkowe i reklamę wprowadzającą w błąd)*, DGAAA 2013, nr 2, s. 134-138.

Urząd ds. ochrony konkurencji i rynku 26 listopada 2012 r. wydał szereg rozstrzygnięć w sprawach nieuczciwych praktyk rynkowych i reklamy. Sankcję administracyjną w wysokości 180 000 euro nałożono na Danone SA. W orzeczeniu stwierdzono, że wymieniony producent dopuścił się naruszeń prawa podczas akcji promocyjnej jogurtu z dodatkiem wapnia „Danaos”, która trwała od 2010 r., od 2012 r. zaś w Internecie i wielu spotach telewizyjnych we Włoszech. Wśród przepisów, które zostały naruszone, są przepisy włoskiego kodeksu cywilnego oraz unijnego rozporządzenia nr 1924/2006. Oświadczenie producenta o dodatku wapnia wskazywało, że jogurt przeznaczony jest dla osób, które nie dostarczają do organizmu wystarczającej ilości wapnia, co zostało ocenione jako wywołujące wrażenie, że jogurt jest wręcz konieczny do zapewnienia właściwego stanu zdrowia. Z kolei informacja o współpracy z kliniką Gemelli stanowiła nieuczciwą praktykę rynkową, ponieważ współpraca ta nie dotyczyła ani badań, ani kontroli, ani certyfikacji w zakresie wapnia, lecz w rzeczywistości chodziło o umowę handlową.

Libera Lamola, *Pubblicità ingannevole sull'olio di oliva (Reklama oliwy z oliwek wprowadzająca w błąd)*, DGAAA 2013, nr 3, s. 151-157.

Przedmiotem rozważań podjętych w artykule jest zagadnienie reklamy wprowadzającej w błąd konsumentów na tle obowiązującej regulacji prawnej krajowej i unijnej. Etykieta jest narzędziem służącym informowaniu o charakterystyce produktu. We włoskim orzecznictwie administracyjnym kwestia wprowadzania w błąd konsumentów przez etykiety oliwy z oliwek jest częstym wątkiem. W artykule Autorka powołuje słynny przykład wprowadzania w błąd konsumentów oliwy z oliwek z etykietą zawierającą wyrażenie *made in Italy*, podczas gdy oliwa była jedynie mieszanką z dodatkiem włoskiej oliwy. Obowiązek wskazania pochodzenia produktu określa rozporządzenie nr 182, z 6 marca 2009. Przy ocenie przypadków wprowadzania w błąd w orzecznictwie uwzględnia się wzorzec przeciętnego konsumenta, normalnie zorientowanego, przewidującego i ostrożnego. Jednak, zdaniem Autorki, wspo-

mniany wzorzec winien zostać zweryfikowany i zmieniony na rzecz wzorca odnoszonego do konkretnej sytuacji, precyzującego zakres uważności i przewidywalności konsumenta.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

„Revue de Droit Rural”

Jacques Foyer, *Le droit rural et les principes généraux du droit (Prawo rolne i zasady ogólne prawa)*, RDR 2013, nr 408, s. 1-2.

Autor otwiera swą refleksję pytaniem o to, czy w prawie, którego tkanka normatywna jest tak wąska, jak w wypadku prawa rolnego, może znaleźć się miejsce na zasady ogólne prawa. Francuski sąd apelacyjny w wyroku z 23 maja 2012 r. odwołał się do zasady lojalności w przekazywaniu przez notariusza informacji osobie, której przysługuje prawo pierwokupu. Autor zauważa, że zasady ogólne są wszechobecne i rozlewają się na wszystkie gałęzie prawa. Zasady te uzupełniają prawo o pewne wartości wyższe, sprzyjając jego harmonijności, jedności i zrozumiałości. Współczesne prawo jest zorientowane przede wszystkim na regulowanie faktów rzeczywistych, doktryna ma w tym kontekście szczególną rolę polegającą na przywoływaniu zasad ogólnych w orzecznictwie i ochronie *ratio legis*.

Alice Barthez, *La notion d'exploitation familiale en agriculture et son évolution (Koncepcja gospodarstwa rodzinnego w rolnictwie i jej ewolucja)*, RDR 2013, nr 409, s. 11-14.

Gospodarstwo rolne nie jest już rozumiane jedynie jako majątek dziedziczny, lecz także jako przedsiębiorstwo. Rodziny z kolei nie stanowią już wielopokoleniowej grupy osób, ale zazwyczaj dwie osoby tworzące parę. Autorka wskazuje, że obecnie koncepcja gospodarstwa rodzinnego nie opiera się na hierarchicznych relacjach typowych dla rodzin wielopokoleniowych, lecz przede wszystkim na „parach rolniczych”. Równouprawnienie, z którego korzystają obecnie kobiety i mężczyźni w rolnictwie, jest także efektem ewolucyjnych zmian, które zostały opisane w artykule poczynawszy od lat sześćdziesiątych XX w. Współczesne prawo powinno być kreatywne w odpowiedzi na wyzwania, jakie stawiają przed nim nowe stosunki rodzinne. Trwałość związku dwojga ludzi jest mniejsza w porównaniu z tradycyjnymi rodzinami i powinna być brana pod uwagę przy formułowaniu koncepcji gospodarstwa rodzinnego.

Anne-Sophie Lefevre, Elise Lemoine, *La séparation du couple et le sort de l'exploitation agricole* (Rozstanie pary a los gospodarstwa rolnego), RDR 2013, nr 409, s. 51-59.

Gospodarstwo rolne, będące podstawowym elementem majątku dziedzicznego, jest w szczególności narażone na konsekwencje separacji dwojga ludzi żyjących w związku, z których choć jedno ma status rolnika. Są to następstwa zróżnicowane w zależności od tego, czy para była w związku formalnym czy nieformalnym. Autorki zauważają, że obecnie prawo francuskie nie odpowiada w dostatecznym stopniu na wyzwanie podziału tzw. *fonds agricole*. Z najlepszej ochrony prawnej własności korzysta taki właściciel gospodarstwa rolnego, który jest w stanie udowodnić, że gospodarstwo nie stanowi wspólności majątkowej jego i osoby z którą pozostawał w związku. Gdy dochodzi do separacji, pojawia się zwykle problem wyrównania dorobków. W artykule zwrócono także uwagę na problem ciągłości prowadzenia działalności rolniczej w wypadku, gdy osoba prowadząca gospodarstwo rolne traci wsparcie psychiczne i moralne ze strony partnera, nawet jeżeli partner ten bezpośrednio nie zajmował się prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Daniel Gadbin, *Faut-il consacrer en Europe un droit a l'alimentation?* (Czy w Europie należy poświęcić prawo do żywności), RDR 2013, nr 410, s. 2-3.

Prawa podstawowe, w ramach logiki rządzącej prawami naturalnymi, stanowią pod okiem sądów, wartości nadrzędne i punkty odniesienia w większości porządków prawnych. Efektywność tych praw zależy od zdolności instytucjonalnych przekształcenia ich w prawo pozytywne. Jednym z praw podstawowych jest prawo do żywności, potwierdzone w prawie międzynarodowym i niektórych konstytucjach, lecz nie odnajdujące jak dotąd odzwierciedlenia w prawie pierwotnym UE. Mimo to działania państw członkowskich wskazują, że w praktyce wytworzyło się swoiste prawo do żywności UE. Autor sygnalizuje nowe wyzwania dla tego prawa, związane z wolnym wyborem konsumenta, co do wyżywienia w kontekście upraw GMO, czy prawem do żywności lokalnej pochodzącej z krótkich łańcuchów produkcji. Czy prawo do żywności z punktu widzenia wolności konsumenta będzie kiedyś zrównane z wolnościami handlowymi, zwłaszcza w ramach WPR? Te trendy i wątpliwości nawiązują do „akceptowalności żywności”, będącej elementem kultury europejskiej. Autor przypomina o potrzebie rozważania tych kwestii w ramach szerszej perspektywy obejmującej problemy głodu i niedożywienia na świecie.

Samuel Crevel, *Avenir au présent; utopies du passé* (Przyszłość w teraźniejszości; utopie przeszłości), RDR 2013, nr 411, s. 2-3.

W 2012 r. francuski minister rolnictwa ogłosił rozpoczęcie prac nad projektem nowego prawa, które określił jako „przyszłość rolnictwa”. Projekt ma zostać poddany

pod głosowanie w 2013 r. Mimo że w praktyce projekt ten nie jest jeszcze znany, S. Crevel postanowił przypomnieć czytelnikom propozycje zmiany prawa rolnego sprzed 40 lat, przedstawione przez Edgarda Pisaniego w dziele *Utopies foncières* (Gallimard 1977). Były to propozycje równie prowokacyjne, co wizjonerskie. Dotyczyły całkowitej kolektywizacji gruntów rolnych, w ramach której poszczególne parcele stanowiłyby przedmiot osobnych umów. E. Pisani chciał przede wszystkim przywrócić lub chronić równowagę przyrodniczą i ekologiczną, co z pewnością będzie także motywem przewodnim w przygotowywanym projekcie prawa.

Pozostałe propozycje E. Pisaniego dotyczyły pozostawienia gospodarki przestrzennej kompetencji samorządów terytorialnych. Trend ten z pewnością zostanie wzmocniony w nowym projekcie. W utopijnej wizji znalazło się i miejsce na tzw. biuro majątków ziemskich – administrowano by w nim wszelką własnością „ziemską”, która została mu przekazana, bez możliwości wyłączenia jej spod zarządu biura. Autor przewiduje, że pewna doza interwencjonizmu zostanie także wprowadzona wraz z nowym prawem, uzasadniona zwłaszcza wymogami ochrony środowiska.

Opracowanie: KAMILA BŁAŻEJEWSKA

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Pablo Amat Llombart, *Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa agraria* (Szczegółowe uwarunkowania umów kontraktacji jako instrumentów zarządzania, kierowania i aktywizacji przedsiębiorstw rolnych), RDAA 2012, nr 61, s. 15-70.

Rozwój rolnictwa poprzez modernizację przedsiębiorstw rolnych, a co z tym idzie – ewolucję ram prawnych dotyczących zarządzania rolnictwem, stanowi jeden z głównych przedmiotów badań prawa rolnego. Autor w innowacyjny i systematyczny sposób dokonuje przeglądu i analizy głównych rodzajów tzw. umów kontraktacji, przyczyniających się do lepszego niż dotychczas zarządzania i prowadzenia przedsiębiorstw rolnych w Hiszpanii. Zdaniem Autora umowy te stanowią niezbędny instrument prowadzący do ukształtowania aktywnych przedsiębiorstw rolnych, charakteryzujących się m.in. wczesnym podejmowaniem rozwoju własnej działalności gospodarczej. Z jednej strony zawieranie tego typu umów będzie prowadziło do modernizacji rolnictwa, z drugiej zaś – do lepszego zarządzania gospodarstwami w zakresie produkcji, przetwarzania oraz handlu produktami rolnymi.

Pedro Díaz Peralta, *Las competencias de abastos hasta la adhesión a la Unión Europea. Policía de abastos y policía sanitaria (Uprawnienia dotyczące dostaw żywności do momentu przystąpienia do Unii Europejskiej. Polityka dotycząca dostaw żywności i ochrony zdrowia)*, RDAA 2012, nr 61, s. 51-62.

Kwestiom obrotu żywnością i jej dystrybucji w Hiszpanii na przestrzeni wieków nie poświęcono zbyt wielkiej uwagi. Historyczną rolę na tym polu odegrały hiszpańskie miasta i miasteczka, które od najdawniejszych czasów podejmowały próby regulacji obrotu żywnością i innymi podstawowymi dobrami, wykorzystując w tym celu miejscowe budynki magazynowe i spichlerze. Wraz z upływem czasu i rozwojem nowoczesnego prawodawstwa towary handlowe przeznaczone do obrotu żywnościowego musiały spełniać coraz surowsze normy ochrony żywności określone w tzw. miejskiej polityce ochrony zdrowia i żywności. Jak wykazuje Autor, prawdziwy przełom w tej mierze dokonał się wraz z konsolidacją i uformowaniem się scentralizowanego państwa hiszpańskiego, co spowodowało ujednolicenie publicznej regulacji dotyczącej ochrony zdrowia i żywności, a więc wraz z nadejściem XX w. W tym zakresie uchwalono tzw. ogólne normy zdrowej żywności w 1904 r. oraz dekret z 22 grudnia 1908 r. dotyczący tzw. zafałszowanej żywności, co – jak wskazuje Autor – miało charakter pionierski.

Pilar Gil Adrados, *El control del sistema agroalimentario de la Unión Europea (Kontrola systemu rolno-żywnościowego w Unii Europejskiej)*, RDAA 2012, nr 61, s. 63-102.

Implementowanie do hiszpańskiego porządku prawnego podstawowych zasad dotyczących systemu bezpieczeństwa żywności oraz kontroli dystrybucji żywności dokonało się za sprawą tzw. ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia z 2011 r., dostosowującej wymogi unijne do hiszpańskich politycznych i administracyjnych uwarunkowań w zakresie rynku żywnościowego. Autor wykazuje, że konieczność przyspieszenia implementowania prawa unijnego dotyczącego tej dziedziny związana była z kryzysem na niemieckim rynku żywności w 2011 r., spowodowanym odkrytymi licznymi przypadkami bakteryjnego zanieczyszczenia warzyw. W związku z ożywioną wymianą handlową dotyczącą owoców i warzyw pomiędzy Niemcami a Hiszpanią niezbędne stało się przyjęcie regulacji związanej z standardami, jakie winny spełniać owoce i warzywa wprowadzane do obrotu na rynek hiszpański.

Esther Muñoz Espada, *El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria (Nowy status prawny dotyczący współpracy przy działalności rolniczej)*, RDAA 2012, nr 61, s. 103-128.

Autor skupia się na przedstawieniu statusu prawnego osób pomagających prowadzić gospodarstwa rolne – głównie małżonków rolników. Niezbędne jest bowiem

opracowanie nowej regulacji prawnej dotyczącej ochrony małżonków rolników, którzy wraz z rolnikami podjęli pracę w gospodarstwie rolnym, w tym zwłaszcza kobiet. W celu zmiany obecnej sytuacji, która nie chroni w sposób dostateczny praw małżonków rolników, konieczne zdaje się wypracowanie europejskich ram prawnych dotyczących sytuacji tej grupy. Zdaniem Autora legislatorzy hiszpański oraz unijny winni być świadomi potrzeby uregulowania prawnego statusu współpracowników rolników, albowiem stanowi to niezbędny element, wpływający na sytuację materialną wielu ludzi pracujących w sektorze rolnym oraz kluczowy czynnik rozwoju sektora rolnego oraz środowiska wiejskiego. Autor uważa także, że obecny system ochrony współpracowników rolników oferuje niewystarczające instrumenty i nie przyczynia się w sposób znaczący do poprawy sytuacji tej grupy.

María del Mar Muñoz Amor, *El contrato de explotación territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura* (Kontrakt ziemski jako narzędzie kontroli ochrony środowiska w rolnictwie), RDAA 2012, nr 61, s. 129-160.

Wprowadzenie w Hiszpanii dekretem królewskim nr 133/2011 tzw. kontraktu ziemskiego związane było z koniecznością pobudzenia aktywności w środowisku rolniczym, które od wielu lat znajdowało się w stagnacji gospodarczej. Zgodnie z unormowaniami wynikającymi z przyjętego dekretu, rolnictwo wino być rozpatrywane i traktowane w kategorii działalności wielofunkcyjnej, pozwalającej na wytworzenie pozytywnych efektów zewnętrznych przyczyniających się w znaczny sposób do poprawy sytuacji gospodarczej, socjalnej oraz do ochrony środowiska naturalnego. Autor sformułował pytanie, czy administracja publiczna oraz prawodawca są świadomi faktu, że ochrona środowiska stanowi inwestycję długofalową, której regulacja winna być spójna z szeroko pojętym rozwojem rolnictwa. Zdaniem Autora zarówno władze hiszpańskie, jak i europejskie dysponują odpowiednimi instrumentami umożliwiającymi rozwój rolnictwa przy jednoczesnym zachowaniu środowiska naturalnego w stanie nieprowadzącym do jego dalszej degradacji.

Opracowanie: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Wyrok Trybunału z 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-401/11 – *Blanka Soukupová przeciwko Ministerstwu Rolnictwa*¹

Nie jest zgodne z prawem Unii i jego ogólnymi zasadami równego traktowania i niedyskryminacji, że w zastosowaniu przepisów krajowego systemu emerytalnego danego państwa członkowskiego odnoszących się do wieku wymaganego do nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych „normalny wiek emerytalny” w rozumieniu art. 11 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia został określony odmiennie w zależności od płci wnoszącego o wsparcie w przejściu na wcześniejszą emeryturę w rolnictwie, zaś w odniesieniu do wnioskodawców płci żeńskiej w zależności od liczby wychowanych przez zainteresowaną osobę dzieci.

1. Wprowadzenie

Pośród działań osi pierwszej „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” w ramach PROW 2007-2013² szczególne znaczenie mają te, które służą poprawie struktury demograficznej na obszarach wiejskich. Za takie z całą pewnością uznać należy „Renty strukturalne” i „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Wpływają one w znaczący sposób na odmłodzenie struktury wiekowej producentów rolnych. Z jednej strony ułatwiają podjęcie działalności rolniczej osobom młodym, z drugiej

¹ Lex, nr 1297093.

² Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), M.P. 2007, Nr 94, poz. 1035 – zał. ze zm.

zaś – zachęcają osoby w wieku przedemerytalnym do przekazywania gospodarstw rolnych, na których prowadzona jest działalność rolna, w zamian za rentę strukturalną, mającą im zapewnić środki egzystencji. Mają również znaczący wpływ na poprawę struktury obszarowej w rolnictwie.

Gospodarstwa rolne w Polsce są w większości gospodarstwami małymi, prowadzonymi indywidualnie lub w środowisku rodzinnym. Ponad 45% gospodarstw rolnych przekazanych zostało w ramach działania „Renty strukturalne” na powiększenie innych gospodarstw rolnych³. W wyniku realizacji niniejszych działań nastąpiło zwiększenie potencjału gospodarczego w rolnictwie. „Ułatwianie startu młodym rolnikom” wymaga bowiem od przyszłych beneficjentów, a „Renty strukturalne” od osób fizycznych mających być nabywcami gospodarstw odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Działania osób dobrze przygotowanych do zawodu rolnika z całą pewnością wpłyną na wzrost konkurencyjności sektora rolnego. Bez wątpienia za skutek realizacji przedmiotowych działań uznać można poprawę jakości życia na obszarach wiejskich: uzyskiwane wsparcie pozwala zmniejszyć bezrobocie wśród młodych i jednocześnie zapewnia osobom, które przekazały gospodarstwa rolne, życie na godziwym poziomie.

Na tle definicji beneficjenta działania „Renty strukturalne” realizowanego w ramach PROW 2007-2013 szczególnie interesującym wydaje się wyrok Trybunału (trzeciej izby) z 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-401/11.

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

Skarżąca – Blanka Soukupová – urodziła się 24 stycznia 1947 r. i wychowała dwoje dzieci. 24 maja 2004 r. osiągnęła wiek uprawniający ją do uzyskania świadczeń emerytalnych⁴. 3 października 2006 r. złożyła wniosek o objęcie jej programem wcześniejszego zakończenia działalności rolniczej przez przedsiębiorcę rolnego (zwanym dalej „programem”). Na mocy decyzji z 20 grudnia 2006 r.⁵ wniosek o wsparcie w przejściu na wcześniejszą emeryturę został oddalony przez Państwowy Rolny Fundusz Interwencyjny, dlatego że w dniu, w którym wniosek ten został złożony, profitentka osiągnęła wiek wymagany do nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych.

Beneficjentka wniosła do Ministerstwa Rolnictwa odwołanie od tej decyzji, oddalone decyzją z 12 kwietnia 2007 r., którą z kolei zaskarżyła do Sądu Miejskiego w Pradze. B. Soukupová podniosła, że art. 3 ust. 1 lit. b) dekretu rządowego

³ Dane pochodzą ze Sprawozdania z realizacji Programu Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zatwierdzonego uchwałą nr 70 Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z 26 czerwca 2012 r.

⁴ Osiągnięcie wieku emerytalnego nastąpiło zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy nr 155/1995.

⁵ Decyzja oparta na art. 3 ust. 1 lit. b) dekretu rządowego nr 69/2005.

nr 69/2005 jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999⁶, ponieważ rozporządzenie to odwołuje się do „normalnego wieku emerytalnego”, podczas gdy dekret rządowy odwołuje się do „wieku wymaganego do nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych”. Wskazała na dyskryminujący charakter regulacji, albowiem wiek wymagany do nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych został ustalony odmiennie dla mężczyzn i kobiet, zaś w wypadku kobiet różni się w zależności od liczby wychowanych dzieci. Domagała się takiej wykładni pojęcia normalnego wieku emerytalnego, która nie dyskryminowałaby poszczególnych wnioskodawców. Skarżąca podkreśliła, że zgodnie z uregulowaniem czeskim kobietom, które wychowały więcej dzieci, przysługuje obiektywnie krótszy termin na złożenie wniosku o przystąpienie do programu wspierającego wcześniejsze zakończenie prowadzenia działalności rolniczej niż termin przysługujący mężczyznom lub kobietom, które wychowały mniej dzieci.

Wyrokiem z 30 kwietnia 2009 r. Sąd Miejski w Pradze uchylił decyzję Ministerstwa Rolnictwa, uznając, że nie istniał żaden słuszny powód umożliwiający dokonanie rozróżnienia mężczyzny rolnika i kobiety rolnika w odniesieniu do kwestii dostępu do dotacji rolnych. Sąd odrzucił w konsekwencji wykładnię, która mogłaby wprowadzić nieuzasadnione różnice w traktowaniu poszczególnych wnioskodawców. Ponadto orzekł, że górną granicę wieku umożliwiającą objęcie programem wspierającym wcześniejsze zakończenie prowadzenia działalności rolniczej przez przedsiębiorcę rolnego należy określić jako normalny wiek emerytalny w ten sam sposób dla wszystkich wnioskodawców.

Od tego wyroku Ministerstwo Rolnictwa wniosło skargę kasacyjną do Najwyższego Sądu Administracyjnego. Wskazało, że rozporządzenie nr 1257/1999 nie przewiduje szczegółowych przepisów w odniesieniu do dolnej granicy wieku wnioskodawców. Podniosło również, że wyrażenia „normalny wiek emerytalny” w rozumieniu art. 11 ust. 1 tiret drugie tego rozporządzenia i „wiek emerytalny” w rozumieniu art. 32 ustawy nr 155/1995 mają podobne znaczenie. Ministerstwo Rolnictwa utrzymywało, że aby wskazać w sposób precyzyjny i obiektywny normalny wiek emerytalny w rozumieniu art. 11 unijnego rozporządzenia, postanowiono określić ten wiek w krajowym porządku prawnym⁷. Podkreśliło też, że identyczny sposób ustalania normalnego wieku emerytalnego został ustanowiony w dokumencie programowym zatytułowanym „Horyzontalny plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006”, który został przyjęty zarówno przez Czechy⁸, jak i przez Komisję Europejską⁹.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. UE L 1999, nr 160, poz. 80 ze zm.

⁷ Wiek emerytalny określony został w art. 32 ustawy nr 155/1995.

⁸ Dokument programowy „Horyzontalny plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006” przyjęty został przez Czechy na mocy decyzji nr 671 z 9 lipca 2003 r.

⁹ Dokument programowy „Horyzontalny plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006” przyjęty został przez Komisję Europejską na mocy decyzji 2004 CZ 06G DO 001 z 3 września 2004 r.

Najwyższy Sąd Administracyjny powziął wątpliwość co do przysługującego B. Soukupovej uprawnienia przystąpienia do programu wspierającego wcześniejsze zakończenie prowadzenia działalności rolniczej przez przedsiębiorcę rolnego¹⁰. Sąd uznał za konieczne uzyskanie w tym zakresie odpowiedzi zarówno odnośnie do wykładni pojęcia normalnego wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999, jak i w kwestii ustalenia, czy prawo unijne pozwala na dokonanie rozróżnienia, przy rozpatrywaniu wniosku o objęcie takim programem, między wnioskodawcami ze względu na ich płeć i liczbę wychowanych dzieci. Sąd zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

1. Czy pojęcie „normalny wiek emerytalny” w momencie przekazywania gospodarstwa zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1257/1999 można interpretować jako „wiek wymagany do nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych” przez danego wnioskodawcę w świetle przepisów krajowych?

2. Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, to czy zgodne z prawem Unii Europejskiej i z ogólnymi zasadami prawa Unii Europejskiej jest, aby „normalny wiek emerytalny” w momencie przekazywania gospodarstwa został określony odmiennie dla poszczególnych wnioskodawców, w zależności od ich płci i liczby dzieci, które wychowali?

3. Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest przecząca, to jakie kryteria powinien wziąć pod uwagę sąd krajowy, dokonując wykładni pojęcia „normalny wiek emerytalny” w momencie przekazywania gospodarstwa zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1257/1999?

3. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Zdaniem Trybunału sąd odsyłający, zadając pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzeć łącznie, zmierza zasadniczo do ustalenia, czy jest zgodne z prawem Unii i jego ogólnymi zasadami równego traktowania i niedyskryminacji, że na podstawie przepisów systemu emerytalnego danego państwa członkowskiego dotyczących wieku wymaganego do nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych „normalny wiek emerytalny” w rozumieniu art. 11 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999 został określony odmiennie w zależności od płci wnoszącego o objęcie programem wsparcia w przejściu na wcześniejszą emeryturę w rolnictwie, a w wypadku wnioskodawców płci żeńskiej – w zależności od liczby wychowanych przez osobę zainteresowaną dzieci.

Trybunał wskazał w pierwszej kolejności, że mechanizm wsparcia w przejściu na wcześniejszą emeryturę w rolnictwie, w rozumieniu rozporządzenia nr 1257/1999, przyczynia się między innymi do zapewnienia dochodu starszym rolnikom, którzy

¹⁰ Uprawnienie to przewidziane zostało w dekrete rządowym nr 69/2005.

decydują się na zaprzestanie prowadzenia działalności rolnej, i zachęcenia do zastępowania tych rolników przez rolników, którzy mogą poprawić, w miarę potrzeb, rentowność pozostawionych im gospodarstw rolnych¹¹. Wsparcie w przejściu na wcześniejszą emeryturę stanowić ma motywację o charakterze ekonomicznym, której celem jest zachęcanie starszych rolników, by zakończyli ostatecznie swoją działalność rolną wcześniej niż uczyniliby to w normalnych okolicznościach, a zatem ułatwienie strukturalnej zmiany sektora rolniczego w celu zapewnienia lepszej rentowności gospodarstw. Zdaniem Trybunału przedmiotowa pomoc jest instrumentem wspólnej polityki rolnej, finansowanym przez EFOGR¹², który służy zapewnieniu lepszej rentowności gospodarstw rolnych. Nie jest zarazem świadczeniem w ramach zabezpieczenia społecznego wchodzącego w zakres stosowania dyrektywy 79/7¹³.

Trybunał stanął na stanowisku, że w takich okolicznościach, o ile ustalenie „normalnego wieku emerytalnego” w rozumieniu rozporządzenia nr 1257/1999 należy, wobec braku harmonizacji prawa Unii w tym zakresie, do kompetencji państw członkowskich, o tyle nie oznacza to, że do celów stosowania tego rozporządzenia państwa członkowskie nie mogą powoływać się na różnicę traktowania w odniesieniu do ustalenia wieku emerytalnego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, na której utrzymanie pozwala art. 7 ust. 1 dyrektywy 79/7¹⁴. Nie można uznać, że prawodawca Unii, odsyłając do pojęcia, które nie zostało zharmonizowane, zezwolił państwom członkowskim w ramach wdrażania tego rozporządzenia na przyjęcie uregulowań naruszających ogólne zasady prawa Unii oraz prawa podstawowe¹⁵. Ponadto z przepisów rozporządzenia 1257/1999¹⁶ wynika, że

¹¹ Art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999.

¹² Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

¹³ Dyrektywa Rady 79/7/EWG z 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 1979, nr 6, poz. 24 ze zm.

¹⁴ Art. 7 ust. 1. dyrektywy 79/7 wskazuje, że dyrektywa nie narusza prawa państw członkowskich do wyłączenia z jej zakresu: ustalenia wieku emerytalnego dla celów przyznania rent starczych i emerytur oraz skutków mogących z tego wypływać w odniesieniu do innych świadczeń; przywilejów przyznawanych w systemach ubezpieczenia emerytalnego osobom, które wychowywały dzieci; nabycia praw do świadczeń na podstawie okresów przerwy w wykonywaniu pracy ze względu na wychowywanie dzieci; przyznania świadczeń emerytalnych lub inwalidzkich z tytułu praw pochodnych małżonki; przyznania zwiększenia świadczeń z tytułu długotrwałego inwalidztwa, starości, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej na rzecz będącej na utrzymaniu małżonki; skutków wynikających z wykonania przed przyjęciem niniejszej dyrektywy prawa wyboru powodującego rezygnację z nabycia praw lub zaciągnięcia zobowiązań w ramach systemu ustawowego.

¹⁵ Zob. podobnie wyrok z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03, *Parlament przeciwko Radzie*, Zb. Orz., s. I-5769, pkt 22 i 23.

¹⁶ Motyw 40 rozporządzenia nr 1257/1999 zaleca wspieranie działań w celu usunięcia nierówności i promowania równych szans dla kobiet i mężczyzn. Art. 2 tiret jedenaste tego rozporządzenia przewiduje również, że wsparcie rozwoju obszarów wiejskich może dotyczyć zlikwidowania nierówności i promocji równych szans dla kobiet i mężczyzn.

przy wspieraniu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w rolnictwie, udzielanego na podstawie tego rozporządzenia, należy zapewnić równość traktowania kobiet i mężczyzn, a więc zakazać dyskryminacji ze względu na płeć. Trybunał wskazał, że państwa członkowskie, wdrażając przedmiotowe rozporządzenie, są zobowiązane, na mocy art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁷, do poszanowania zasad równego traktowania i niedyskryminacji, ustanowionych w art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 23 tej Karty. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasady równego traktowania i niedyskryminacji wymagają, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób ani by różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione¹⁸.

Trybunał dalej stwierdził, że starsi rolnicy płci żeńskiej oraz męskiej znajdują się w sytuacjach porównywalnych ze względu na cel, jaki realizuje wspieranie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę¹⁹, zachęcające rolników, niezależnie od ich płci i liczby wychowanych dzieci, do wcześniejszego ostatecznego zakończenia ich działalności rolnej, aby zapewnić lepszą rentowność gospodarstw rolnych. Tacy rolnicy, zarówno mężczyźni, jak i kobiety, mogą ubiegać się o tego rodzaju wsparcie pod warunkiem, że ostatecznie zaprzestali prowadzenia komercyjnej gospodarki rolnej, prowadziwszy gospodarstwo rolne przez 10 lat poprzedzających jego przekazanie, i mają nie mniej niż 55 lat, ale nie osiągnęli jeszcze normalnego wieku emerytalnego w momencie przekazywania gospodarstwa.

W powyższych okolicznościach niezgodne z prawem Unii i jego ogólnymi zasadami równego traktowania i niedyskryminacji byłoby odmienne traktowanie takich sytuacji bez obiektywnego uzasadnienia, ze względu na fakt, że na podstawie przepisów systemu emerytalnego danego państwa członkowskiego „normalny wiek emerytalny” został ustalony odmiennie w zależności od płci wnoszącego o objęcie wsparciem w przejściu na wcześniejszą emeryturę w rolnictwie, a w odniesieniu do wnioskodawców płci żeńskiej – w zależności od liczby wychowanych przez osobę zainteresowaną dzieci.

Prawo Unii i zasady równego traktowania i niedyskryminacji zostałyby bowiem naruszone, gdyby dopuścić do sytuacji, w której wnoszący o objęcie wsparciem w przejściu na wcześniejszą emeryturę, należący, ze względu na płeć, a w odniesieniu do wnioskodawców płci żeńskiej – na liczbę wychowanych dzieci, do kategorii rolników, którzy ten wiek, ustalony przez przepisy krajowe, osiągają wcześniej niż wnioskodawcy należący do innej kategorii rolników, mogą być z obiektywnie nieuzasad-

¹⁷ Dz. Urz. UE C 2007, nr 303, poz. 1 ze zm.

¹⁸ Zob. wyroki: z 17 lipca 1997 r. w sprawie C-354/95, *National Farmers' Union i in.*, Rec. s. I-4559, pkt 61; z 11 listopada 2010 r. w sprawie C-152/09, *Grootes*, Zb. Orz., s. I-11285, pkt 66; a także z 1 marca 2011 r. w sprawie C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats i in.*, Zb. Orz., s. I-773, pkt 28.

¹⁹ Wspieranie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę określa art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999.

nionych powodów niekorzystnie traktowani. W takim wypadku wnioskodawcom należącym do owej drugiej kategorii przysługiwałoby obiektywnie dłuższy termin na złożenie wniosku o objęcie programem wsparcia, co sprawiłoby, że bez obiektywnego uzasadnienia byłiby oni uprzywilejowani względem wnioskodawców należących do pierwszej kategorii, którzy składając podobny wniosek, podlegaliby bardziej surowym warunkom zakwalifikowania do objęcia takim programem wsparcia.

Konsekwencją rozpatrywanych w sprawie w postępowaniu głównym uregulowań jest to, że osoba, która tak jak B. Soukupová przekazuje gospodarstwo rolne, będąc w wieku pomiędzy normalnym wiekiem emerytalnym określonym przez te uregulowania w zależności od płci i liczby wychowanych dzieci a normalnym wiekiem emerytalnym ustalonym dla rolników płci męskiej, nie może skorzystać ze wsparcia w przejściu na wcześniejszą emeryturę, co postrzega jako ograniczenie swoich uprawnień i musi zadowolić się w dalszym okresie swojego życia emeryturą niższą niż takie wsparcie. Natomiast rolnik płci męskiej zaprzestający prowadzenia działalności rolnej w takim samym wieku, jak ta osoba może korzystać ze wsparcia przez cały okres, na który zostaje udzielona pomoc.

Zdaniem Trybunału niniejsza różnica w traktowaniu nie jest obiektywnie uzasadniona. W rzeczywistości strukturalna zmiana sektora rolniczego przez wspieranie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę udzielonego na podstawie rozporządzenia nr 1257/1999 jest w sposób oczywisty osiągalna bez uciekania się przez państwa członkowskie do dyskryminującego traktowania.

Trybunał wskazał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w razie stwierdzenia istnienia dyskryminacji sprzecznej z prawem Unii i dopóty, dopóki nie zostaną przyjęte środki zmierzające do przywrócenia równego traktowania, poszanowanie zasady równego traktowania może zostać zapewnione jedynie w drodze przyznania osobom należącym do grupy gorzej traktowanej tych samych korzyści, jakie przysługują osobom z uprzywilejowanej kategorii²⁰. Osoba będąca w niekorzystnej sytuacji powinna zatem znaleźć się w takiej samej sytuacji, jak osoba, której przysługuje omawiana korzyść.

Trybunał ostatecznie udzielił odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie, że nie jest zgodne z prawem Unii i jego ogólnymi zasadami równego traktowania i niedyskryminacji, że w zastosowaniu przepisów krajowego systemu emerytalnego danego państwa członkowskiego odnoszących się do wieku wymaganego do nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych „normalny wiek emerytalny” w rozumieniu rozporządzenia nr 1257/1999²¹ został określony odmiennie w zależności od płci wnoszącego o wsparcie w przejściu na wcześniejszą emeryturę w rolnictwie, a w odniesieniu

²⁰ Zob. wyroki: z 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95, *Terhoeve*, Rec., s. I-345, pkt 57; z 22 czerwca 2011 r. w sprawie C-399/09, *Landtová*, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 51.

²¹ Art. 11 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia nr 1257/1999.

do wnioskodawców płci żeńskiej – w zależności od liczby wychowanych przez osobę zainteresowaną dzieci. Zważywszy na odpowiedź udzieloną na pytania pierwsze i drugie, nie udzielono odpowiedzi na pytanie trzecie.

4. Uwagi końcowe

Polska regulacja, w odróżnieniu od czeskiej, nie przewiduje możliwości wcześniejszego przyznania emerytury kobietom w zależności od ilości wychowanych dzieci. Wiek emerytalny w obu krajach określony jest w sposób odmienny zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn. W Polsce z dniem 1 stycznia 2013 r. zmianie uległ jednak wiek emerytalny zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn i w obu wypadkach docelowo wynieść ma 67 lat. Wiek emerytalny 67 lat dla mężczyzn osiągnięty zostanie w 2020 r., natomiast dla kobiet – w 2040 r., kiedy nastąpi jego zrównanie. Do tego czasu będzie on różny w zależności od płci i daty urodzenia.

Szczególnego więc znaczenia dla Polski nabiera wyżej omówiony wyrok Trybunału w zakresie równości i niedyskryminacji beneficjentów działania „Renty strukturalne” w ramach PROW 2007-2013. Regulacja krajowa również za jeden z warunków uzyskania wsparcia, zarówno w ramach PROW 2004-2006²², jak i PROW 2007-2013 przyjmuje nieosiągnięcie wieku emerytalnego. Takie postanowienia mogą stawiać w gorszej sytuacji osoby, dla których wiek emerytalny jest niższy – tzn. kobiety oraz osoby urodzone wcześniej. Może się bowiem okazać, że dla kobiet będących w tym samym wieku co mężczyźni niemożliwe będzie uzyskanie niniejszej pomocy, ze względu na wcześniejsze osiągnięcie wieku emerytalnego. Podobnie dla osób tej samej płci urodzonych w tym samym roku, lecz w różnych miesiącach odmienne będą warunki otrzymania wsparcia ze względu na różnice w wieku emerytalnym – wydłużenie wieku dla osób z końca roku kalendarzowego o kilka miesięcy.

Jak już wyżej podnoszono, zdaniem Trybunału, w razie stwierdzenia istnienia dyskryminacji sprzecznej z prawem Unii Europejskiej i dopóty, dopóki nie zostaną przyjęte środki zmierzające do przywrócenia równego traktowania, poszanowanie zasady równego traktowania może zostać zapewnione jedynie w drodze przyznania osobom należącym do grupy gorzej traktowanej tych samych korzyści, jakie przysługują osobom z uprzywilejowanej kategorii. Osoba będąca w niekorzystnej sytuacji powinna zatem znaleźć się w takiej samej sytuacji, jak osoba, której przysługuje omawiana korzyść. Dotyczy to więc również osoby, która osiągnęła wiek emerytalny różnicowany ze względu na płeć lub datę urodzenia.

ŁUKASZ SOKOŁOWSKI

²² Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), M.P. 2004, Nr 56, poz. 958 – zał. ze zm.

WYBRANE ZAGADNIENIA Z PROBLEMATYKI ROLNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2012 r.

I. Reforma rolna

Artykuł 2 ust.1 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej określa w pkt od a do e, jakie nieruchomości ziemskie przeznaczone zostały na cele reformy rolnej. Problemem spornym było zagadnienie, w jakim trybie, tzn. czy w drodze postępowania administracyjnego, czy w drodze postępowania przed sądem powszechnym, można ustalić, czy dana nieruchomość podpada pod przepisy dekretu. Wątpliwości te wynikały między innymi w związku z treścią § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie 7 sędziów z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, wyrażony został pogląd, że § 5 powołanego wyżej rozporządzenia może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. R.P. Nr 4, poz. 17 ze zm.).

1. Wyrok NSA z 25 października 2012 r., I OSK 944/11

W sprawie, w której zapadł wyrok NSA z 25 października 2012 r., I OSK 944/11, problem spornym było rozstrzygnięcie, czy można ustalić w drodze postępowania administracyjnego, czy nieruchomość ziemską pozostawioną przez właściciela będącego Niemcem przejęta została na rzecz Skarbu Państwa na cele reformy rolnej. W wyroku z 25 października 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, że w tym przypadku droga administracyjna nie służy, a sprawa może być rozpoznana tylko przez sąd powszechny. Paragraf 5 rozporządzenia wykonawczego, który dopuszcza drogę administracyjną, dotyczy wyłącznie nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, czyli nieruchomości stanowiących własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. Natomiast w niniejszej sprawie, jak wynika z zaświadczenia Wojewódz-

kiego Urzędu Ziemskiego w Gdańsku, nieruchomości ziemskie przeszły na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b dekretu o reformie rolnej, który to przepis dotyczył nieruchomości będących własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej.

W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie zaznaczył, że § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej dopuszcza drogę administracyjną i orzekanie w formie decyzji administracyjnej o podpadaniu bądź nie pod przepisy dekretu tylko nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, pozostałe sytuacje wskazane w art. 2 ust. 1 należą zatem do drogi przed sądem powszechnym.

II. Ochrona gruntów rolnych

Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych reguluje między innymi problematykę przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W szczególnie sposób – zapewniający większy stopień ochrony – uregulowane zostało przeznaczanie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III i gruntów leśnych. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak stanowił art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy, przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha, wymagał uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a w wypadku gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – zgody udziela *Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa*⁽¹³⁾ lub upoważniona przez niego osoba, w wypadku zaś pozostałych gruntów leśnych wymagana jest zgoda marszałka województwa wyrażana po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Zgodnie z art. 7 ust. 3, wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 2, następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Na tle tej regulacji ustawowej w praktyce orzeczniczej pojawiło się kilka zagadnień spornych. Pierwszym takim zagadnieniem było rozstrzygnięcie, jaki jest charakter zgody udzielanej przez organ oraz w jakiej formie jest ona udzielana. W orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, w ślad za stanowiskiem zaprezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 listopada 1999 r. (II SA 995/99, ONSA 2000, nr 4, poz. 173), że zgoda ministra na przeznaczenie gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne) następuje w drodze decyzji administracyjnej. Jednakże – jak już stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 lutego 2010 r. (II OSK 329/09 – Lex, nr 992552) – nie jest to typowa decyzja administracyjna wydana w postępowaniu jurysdykcyjnym w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a. Przede

wszystkim decyzja ta nie jest rozstrzygnięciem organu administracji w sprawie indywidualnej, lecz stanowi załatwienie sprawy w postępowaniu wszczętym na wniosek organu gminy sporządzającego projekt planu, a zatem w trakcie trwania procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia planu miejscowego (aktu prawa miejscowego).

Kolejnym zagadnieniem spornym, które pojawiło się w ostatnim czasie w orzecznictwie, a szczególnie w latach 2011 i 2012, było ustalenie, komu przysługuje legitymacja strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych na cele nierolne, a konkretnie czy stroną postępowania są właściciele nieruchomości na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt planu. Orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie jest w tej materii jednolite, zapadały wyroki, w których przyznawano właścicielom nieruchomości legitymację strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolne. Wskazywano wówczas, że interes prawny właścicieli gruntów w załatwieniu sprawy przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze wynika z faktu, że decyzja w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia związana jest z wykonywaniem własności nieruchomości, może ograniczyć dysponowanie własnością, gdyż utrudnia obrót nieruchomościami czy też ogranicza możliwość ich zabudowy (wyrok NSA z 21 stycznia 2011 r., II OSK 148/10), podobnie w wyroku NSA z 25 stycznia 2011 r. (II OSK 148/10), ale zapadały również takie wyroki, w których legitymacji tej im odmawiano.

1. Wyrok NSA z 6 marca 2012 r., II OSK 2481/10

W wyroku tym NSA zajął stanowisko, zgodnie z którym stroną postępowania w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych na cele nierolnicze nie są właściciele nieruchomości na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt planu.

W uzasadnieniu wyroku zwrócono uwagę, że zgoda ministra na przeznaczenie gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne) następuje w drodze decyzji administracyjnej, jednakże nie jest to typowa decyzja administracyjna wydana w postępowaniu jurysdykcyjnym w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a. Przede wszystkim decyzja ta nie jest rozstrzygnięciem organu administracji w sprawie indywidualnej, lecz stanowi załatwienie sprawy w postępowaniu wszczętym na wniosek organu gminy sporządzającego projekt planu, a zatem w trakcie trwania procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia planu miejscowego (aktu prawa miejscowego). Ma to daleko idące konsekwencje. Postępowanie w takiej sprawie nie może zostać wszczęte na wniosek innych osób, w szczególności właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym projektowanym przeznaczeniem na cele nierolnicze. Osoby te niewątpliwie są zainteresowane wynikiem postępowania prowadzonego na

podstawie art. 7 ust. 3 ustawy, wyrażenie lub odmowa wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze może bowiem w przyszłości mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności. Jednakże sam ten fakt nie dostarcza jeszcze wystarczających argumentów do przyjęcia, że na tym etapie procesu legislacyjnego właściciele nieruchomości mają własny, indywidualny i bezpośredni interes prawny, którego źródłem jest norma prawa cywilnego (rzecзовego). Jak już zauważono, postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i decyzja będąca finalnym wynikiem tego postępowania mają zdecydowanie specyficzny charakter, zbliżony do trybu postępowania planistycznego, w którym dochodzi do opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego z właściwymi organami i instytucjami (art. 17 pkt 6 i 7 ustawy o planowaniu). Wydana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy decyzja nie rozstrzyga więc w sposób bezpośredni o prawach i obowiązkach właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów, nie konkretyzuje zatem wprost ich sytuacji prawnej. Dopiero ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będą kształtować, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu). Ustawodawca na etapie sporządzania planu miejscowego przewidział możliwość wnoszenia wniosków do projektu planu, udziału w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami oraz wnoszenia uwag w sytuacji, gdy kwestionowane są ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu. Nie sposób również skutecznie przyjmować, że skoro ustawodawca nie wprowadził do tekstu ustawy swoistej definicji strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, to stosować należy kodeksową definicję strony (art. 28 k.p.a.). Przeciwnie, specyfika tego postępowania wyłącza stosowanie w jego toku wszystkich kodeksowych instytucji procesowych, w tym definicji strony.

Rozważania powyższe dostarczają wystarczających podstaw do uznania, że stroną postępowania w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych na cele nierolnicze nie są właściciele nieruchomości na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt planu. Przyjęcie takiego poglądu nie oznacza, że właściciele tych nieruchomości pozbawieni są możliwości wykazywania, że rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze narusza ich interes prawny wypływający z prawa własności, tyle tylko, że wykazywanie tego naruszenia może nastąpić po uchwaleniu planu miejscowego w trybie i na zasadach określonych w art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Ten nieprecyzyjny stan prawny, jak również występująca rozbieżność w orzecznictwie spowodowały, że ustawą z 8 marca 2013 r. (Dz. U. 2013, poz. 503 ze zm.) znowelizowana została ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. w ten sposób, że w art. 7 ustawy dodany został ust. 3a o następującej treści: stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Nowelizacja ta weszła w życie 26 maja 2013 r.

2. Wyrok NSA z 6 lipca 2012 r., II OSK 996/12

Kolejnym zagadnieniem spornym, które pojawiło się na tle art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych związanym z wymogiem uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha, było pojęcie zwartego obszaru. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że wymóg zgody nie jest powiązany wyłącznie z kryterium obszarowym, jakim jest przekroczenie 0,5 ha hektara na obszarze projektowanym do zmiany przeznaczenia, ale ma to być zwarty obszar, który przekracza podane kryterium obszarowe.

W wyroku z 6 lipca 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny podał, że pod pojęciem „zwartego obszaru”, o jakim stanowi przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy uwzględnieniu jego literalnego rozumienia, należy przyjąć, że w sprawie dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z przeznaczeniem gruntów rolnych na zespół elektrowni wiatrowych (farmę wiatrową) jest to obszar złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, skupiony i nierozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na tę inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie.

W związku z treścią powyższego wyroku, warto przypomnieć, że zawarte w przepisie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy kryterium obszarowe użytków rolnych klas I-III na przestrzeni lat obowiązywania ustawy ulegało zmianom od 1 ha do 0,5 ha, zawsze jednak było powiązane z wymogiem zwartego obszaru. Niespełnienie kryterium zwartego obszaru powodowało, że wymóg uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na cele nierolne nie miał zastosowania bez względu na obszar użytków rolnych. Taki stan prawny na pewno nie sprzyjał ochronie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne najlepszej klasy.

Warto zaznaczyć, że ten stan prawny uległ zmianie, mianowicie ustawą z 8 marca 2013 r. (Dz. U. 2013, poz. 503 ze zm.) nowelizującą ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r., która weszła w życie 26 maja 2013 r., zmieniono art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy w ten sposób, że przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolne zawsze wymaga uzyskania zgody, bez względu na obszar użytków rolnych. Przyjęte rozwiązanie jest wyraźnym krokiem w kierunku wzmocnienia ochrony użytków rolnych o najlepszej klasie, albowiem bez względu na obszar użytków rolnych klasy I-III, które mają być przeznaczone na cele nierolne, a także bez względu na to, czy tworzą zwarty obszar, wymagana jest zgoda właściwego ministra.

III. Ewidencja producentów

Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

(t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 86) określa w art. 12 zasady wpisywania do ewidencji producentów i nadawania numeru identyfikacyjnego. Zgodnie z art. 12 ust. 4 w wypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny; numer identyfikacyjny nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę, zgodnie zaś z ust. 5 do wniosku o wpis do ewidencji producentów dołącza się pisemną zgodę odpowiednio współmałżonka, współposiadacza gospodarstwa rolnego albo współników. Ustawodawca nie przewidział w ustawie z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności możliwości nadania małżonkom lub współposiadaczom gospodarstwa rolnego dwóch numerów ewidencyjnych, niezależnie od sytuacji majątkowej istniejącej między małżonkami (posiadanie odrębnej własności przez któregoś z małżonków, rozdzielność majątkowa między współmałżonkami, wspólność majątkowa małżeńska) lub różnych zależności istniejących pomiędzy współposiadaczami. Sam fakt pozostawiania w związku małżeńskim lub posiadania we współwłasności gospodarstwa powoduje, że może nastąpić wpisanie do ewidencji i być nadany numer identyfikacyjny tylko jednemu z małżonków lub współposiadaczy. Na tle przyjętego rozwiązania, które nie przewiduje takiej możliwości, aby każdy z małżonków mógł być wpisany do ewidencji producentów i uzyskać numer identyfikacyjny, pojawia się w orzecznictwie szereg problemów.

1. Wyrok NSA z 3 lipca 2012 r., II GSKO 886/11

Jeżeli małżonkowie w separacji w dalszym ciągu pozostają w związku małżeńskim, przepisu art. 12 ust. 4 ustawy z 2003 r. krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, adresowanego m.in. do małżonków, nie można interpretować inaczej niż tak, że sytuacja prawna małżonków odnośnie do posiadania numeru identyfikacyjnego nie ulega zmianie. W dalszym ciągu posiadanie tego numeru przez jedno z małżonków uniemożliwia przyznanie takiego numeru drugiemu małżonkowi.

W tej sprawie istota sporu sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy jeżeli sąd orzekł separację, a jeden z małżonków posiada wpis do ewidencji producentów rolnych i legitymuje się w związku z tym numerem identyfikacyjnym, to czy drugi małżonek może uzyskać taki numer. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na przepisy kodeksu rodzinnego dotyczące separacji, podkreślając, że ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą skutki separacji są takie, jak skutki rozwodu, z różnicami zawartymi w przepisach k.r.o. regulujących separację. Podstawowa różnica pomiędzy separacją a rozwodem sprowadza się do dalszego trwania stosunku małżeństwa w wypadku separacji. Małżonek pozostający w separacji nie może zatem być traktowany tak, jak małżonek rozwiedziony.

2. Postanowienie NSA z 26 lipca 2012 r., II GSK 964/11

Naczelny Sąd Administracyjny postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. 04.10.76 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielności majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych jest zgodny z art. 2, 18 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 97.78.483 ze zm.)?”.

Pytanie NSA dotyczy jednej szczególnej sytuacji prawnej, jaka może istnieć między małżonkami. To jest dotyczy tylko takiej sytuacji, gdy między małżonkami istnieje ustrój rozdzielności majątkowej, a nadto każdy z małżonków prowadzi odrębne gospodarstwo rolne. Zakres pytania wynika ze stanu faktycznego sprawy, w której zostało sformułowane, ale równocześnie na tle takiego stanu faktycznego wyraźnie pojawia się pytanie o konstytucyjność przyjętych rozwiązań.

3. Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12

W przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm.) przysługuje spółce cywilnej.

Kolejny problem, jaki pojawił się na tle przepisów dotyczących ewidencji producentów, dotyczył takich stanów faktycznych, w których kilka osób zawarło umowę spółki cywilnej. Wówczas pojawiło się następujące zagadnienie: „Czy w przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2004 r., Nr 10, poz. 76 ze zm.) przysługuje spółce cywilnej, wspólnikom spółki cywilnej, czy też wspólnikowi spółki cywilnej, o którym mowa w art. 12 ust. 5 tej ustawy?”.

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził na wstępie, że kwestię braku po stronie spółki cywilnej osobowości prawnej uznaje za niesporną i w związku z tym pomija ją w dalszych rozważaniach. Sąd nie ma również wątpliwości co do tego, że spółka cywilna nie została generalnie wyposażona w zdolność prawną. Nie ma więc podstaw do zaliczenia „abstrakcyjnej” spółki cywilnej do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33¹ § 1 k.c.). Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy bezpośrednio wykładni art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r.

o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności

Przepis art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, który jest źródłem wątpliwości Sądu kierującego pytanie, stanowi, że użyte w tej ustawie określenie producenta rolnego oznacza: osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą:

a) posiadaczem gospodarstwa rolnego lub

b) rolnikiem w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, lub

c) posiadaczem zwierzęcia.

Należy podkreślić, że mamy w tym przepisie do czynienia z ustawową (legalną) definicją terminu „producent rolny”. W ten sposób ustawodawca wiążąco ustala jego rozumienie na gruncie omawianej ustawy. Definicja ta zawiera, jeśli chodzi o producenta rolnego – rolnika, odesłanie do wymienionego art. 2 lit. a rozporządzenia nr 1782/2003. Uwzględniając treść tego ostatniego przepisu, należy stwierdzić, że producentem rolnym – rolnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (według art. 2 lit. a rozporządzenia grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego), których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu, oraz które prowadzą działalność rolniczą. Przepis art. 3 pkt 3 w sposób samoistny nie kształtuje zdolności prawnej spółki cywilnej w sferze płatności. Użyte w tej ustawie określenie producenta rolnego wskazuje jedynie podmiot, który może się ubiegać o płatności i któremu płatności mogą być przyznane. O tym, kto ma prawo do uzyskania konkretnych płatności, rozstrzygają przepisy prawa materialnego, regulujące szczegółowo zasady przyznawania takich płatności.

Prawo unijne i prawo krajowe wykracza więc, w zakresie dopłat, poza tradycyjny podział podmiotów prawa na osoby fizyczne i osoby prawne, uznając również za podmiot uprawniony do dopłat grupę osób fizycznych lub prawnych (inaczej jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej). Trzeba zwrócić uwagę na to, że przepisy prawa unijnego uznają za rolnika grupę osób fizycznych lub prawnych, całkowicie abstrahując od statusu prawnego takiej grupy i jej członków w prawie krajowym (art. 2 lit. c rozporządzenia nr 1782/2003). Traktują grupę jako rolnika niezależnie od tego, kto na gruncie prawa krajowego ma w takim przypadku zdolność prawną – grupa czy jej członkowie.

Wynika z tego niebudzący wątpliwości wniosek: sam fakt, że spółka cywilna nie ma według prawa krajowego osobowości prawnej i że nie została też generalnie, jako

odrębny od wspólników podmiot, wyposażona w zdolność prawną, nie jest przeszkodą do uznania spółki cywilnej za uprawnioną do uzyskania płatności.

Dopuszczalności występowania spółki cywilnej jako podmiotu uprawnionego do płatności nie należy zatem rozpatrywać w kategoriach ogólnej zdolności do działań prawnych (ściślej: braku takiej zdolności), lecz według wymagań określonych przez omawiane przepisy prawne. Spółka cywilna ma prawo do dopłat, jeżeli jest rolnikiem w znaczeniu wyżej przedstawionym, a więc jeżeli może być uznana za jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (według rozporządzenia nr 1782/2003 za grupę osób fizycznych lub prawnych, prowadzących działalność rolniczą).

Spółka cywilna stanowi niewątpliwie grupę osób w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia nr 1782/2003. Tym samym nie sposób jej odmówić statusu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, o której mowa w art. 3 pkt 3 lit. b ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów

4. Wyrok NSA z 14 sierpnia 2012 r., II GSK 656/11

Status producenta rolnego, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, przysługuje spółce cywilnej.

Rozstrzygnięcie zawarte w tym wyroku zgodne jest z przedstawioną wyżej uchwałą NSA w składzie 7 sędziów z 30 maja 2012 r. (II GPS 2/12).

IV. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zalesianie gruntów

1. Wyrok NSA z 16 lutego 2012 r., II OSK 2283/10

Przeznaczenie gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w braku planu – niesprzeczność ze studium są przesłankami przyznania rolnikowi pomocy, o której mowa w § 4 rozporządzenia z 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 114, poz. 786 ze zm.). Warunki te są przejawami przestrzennego zasięgu wdrażania działania, a nie szczególnymi hipotezami z zakresu zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w przepisach art. 59 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, przepis art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi,

że zmiana zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, w razie braku planu miejscowego wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. W wypadku zalesiania regulacje tę uzupełnia przepis art. 14 ust. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435 ze zm.). Z przepisów tych wynika, że zmiana zagospodarowania terenu w postaci zalesienia, w razie braku planu miejscowego wymaga ustalenia w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, sformułowany w art. 59 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odnosi się do zmiany zagospodarowania terenu. Ta szczegółowa regulacja nie pozostaje w sprzeczności z przepisem należącym do norm określających zakres przedmiotowy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. art. 1 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. W myśl tego przepisu ustawa określa zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, określona w art. 14 ust. 3 ustawy o lasach, warunkuje przeznaczenie gruntów do zalesienia. Również ta norma pozostaje w zgodzie z zakresem przedmiotowym ustawy o lasach, wskazanym w art. 1 tej ustawy, uwzględniającym zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych.

Przepisy ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie innych gruntów niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, nie stanowią przepisów szczególnych w zakresie zmiany zagospodarowania terenu polegającej na zalesieniu. W myśl art. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ustawa określa warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej w ramach działań, wskazanych w art. 1 pkt 2 lit. a i b. Do działań tych należy, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 15 tej ustawy, zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy minister właściwy do spraw rozwoju wsi został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy w ramach poszczególnych działań objętych programem, a także przestrzenny zasięg wdrażania tych działań. W dacie rozpoznawania tej sprawy obowiązywało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie innych gruntów niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 114, poz. 786 ze zm.). Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia określało ono szczegółowe warunki i tryb przyzna-

wania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, a także przestrzenny zasięg wdrażania tego działania.

Z tak zakreślonym zakresem przedmiotowym ustawy i rozporządzenia zgodny jest przepis § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia. W myśl tego przepisu pomoc na zalesianie gruntów rolnych, z wyłączeniem gruntów położonych na obszarach Natura 2000, jest przyznawana rolnikowi do gruntów, które m.in. zostały przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli brak tego planu, gdy zalesianie tych gruntów nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Tak więc przeznaczenie gruntów w planie, a w braku planu niesprzeczność ze studium są przesłankami przyznania rolnikowi pomocy. Warunki te są przejawami przestrzennego zasięgu wdrażania działania (art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy i § 1 rozporządzenia), a nie szczególnymi hipotezami z zakresu zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w przepisach art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Należy w pełni zgodzić się z stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, że treść ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie innych gruntów niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, odnoszą się do warunków uzyskania środków finansowych na zalesienie terenu, co nie jest równoznaczne z uzyskaniem uprawnienia do wykonania zalesienia. Powołane przepisy nie wyłączają stosowania przepisów art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani art. 14 ust. 3 ustawy o lasach.

V. Renty strukturalne

1. Wyrok NSA z 26 września 2012 r., II GSK 1212/11

Wyrokiem tym oddalona została skarga kasacyjna skarżącego, a Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd sądu I instancji i organów co do zasadności stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu renty strukturalnej.

W sprawie została wydana decyzja w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, albowiem stwierdzono, że nie został spełniony jeden z warunków określonych w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania renty strukturalne obję-

tego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Zgodnie z tym przepisem umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego mogła być zawarta z następcą, który łącznie spełniał określone w przepisach warunki, w tym posiadał kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. W myśl § 7 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia osoba fizyczna posiada kwalifikacje zawodowe, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli ma tytuł kwalifikacyjny lub tytuł zawodowy, lub tytuł zawodowy mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie. Decyzja o przyznaniu renty strukturalnej została wydana po przedłożeniu umowy darowizny gospodarstwa rolnego sporządzonej w formie aktu notarialnego, w której znajduje się oświadczenie obdarowanego, że posiada kwalifikacje zawodowe w rozumieniu rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r., tj. świadectwo uzyskania tytułu zawodowego w zawodzie rolnika i pięcioletni staż pracy w gospodarstwie rolnym darczyńców. Stwierdzając nieważność decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, organ wskazał, że zgodnie z treścią § 7 ust. 3 powołanego rozporządzenia za staż pracy w rolnictwie uznaje się okres, liczony do dnia złożenia wniosku, w którym osoba przejmująca gospodarstwo rolne podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników. Z treści wymienionego przepisu wynika, że do stażu pracy zalicza się okres, w którym osoba przejmująca gospodarstwo rolne podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników. Decyduje zatem fakt podlegania temu ubezpieczeniu. Natomiast w rozpoznawanej sprawie okolicznością niesporną jest, że następca, któremu przekazano gospodarstwo rolne, nie podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników. Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do zarzutu skargi kasacyjnej, stwierdził, że notariusz nie prowadzi sam postępowania dowodowego celem ustalenia, czy obdarowany posiada wymagany staż pracy w rolnictwie, obowiązek taki nie wynika z żadnego przepisu prawnego. Natomiast posiadanie wymaganego stażu pracy przez obdarowanego winno zostać udokumentowane w postępowaniu przed organami o przyznanie renty strukturalnej. W takich okolicznościach faktycznych i prawnych stwierdzenie nieważności decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, było w pełni zasadne.

Z stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego trudno się nie zgodzić, bezsporne jest, że decyzja o przyznaniu renty strukturalnej została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a to uzasadniało stwierdzenie jej nieważności. Równocześnie jednak pojawia się pytanie, czy organ, wydając decyzję o przyznaniu renty strukturalnej w sytuacji, gdy nie były spełnione bezwzględnie wymagane przesłanki, co spowodowało stwierdzenie nieważności decyzji, nie powinien ponosić odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę, która została wyrządzona. Jest to jednak odrębne zagadnienie, które nie zmienia istoty rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

1. Stosunki własnościowe w rolnictwie i kształtowanie ustroju rolnego

W obecnym stanie prawnym nie ma podstaw prawnych do wzruszenia ostatecznej decyzji – aktu własności ziemi.

Wyrok WSA w Warszawie z 4 stycznia 2012 r., IV SA/Wa 1467/11,
Lex, nr 1109229

Sama okoliczność, iż majątek ziemski służył utrzymaniu zespołu pałacowo-parkowego choćby w części, nie przesądza o istnieniu związku funkcjonalnego pomiędzy tym zespołem, a pozostałą częścią majątku ziemskiego.

Wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2012 r., IV SA/Wa 1824/11,
Lex, nr 1109234

W sytuacji, gdy zespół pałacowo-parkowy mógł funkcjonować niezależnie od majątku ziemskiego, pałac z parkiem nie mogły zostać potraktowane jako obiekty przeznaczone do produkcji rolnej.

Wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2012 r., IV SA/Wa 1783/11,
Lex, nr 1114272

1. Nie ma uzasadnionych podstaw do wniosku, że w następstwie uchylecia art. 16 ustawy z 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych zmianie uległ stan prawny i kompetencje do orzekania o przejęciu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa przeszły na sądy powszechne. Po uchyleniu tego przepisu w związku z wyczerpaniem się przewidzianej w nim formuły porządkowania spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej, nie jest możliwe uzyskanie decyzji administracyjnej o przejęciu na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnej w trybie tej ustawy.

2. O dziedziczeniu gospodarstwa rolnego może rozstrzygnąć wyłącznie sąd spadku w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku, ewentualnie w postanowieniu uzupełniającym to orzeczenie; kompetencji takiej nie ma sąd rozpoznający powództwo na podstawie art. 10 u.k.w.h. Wniosek o wydanie postanowienia uzupełniającego

jest dopuszczalny w każdym przypadku niezamieszczenia w orzeczeniu o stwierdzeniu nabycia spadku rozstrzygnięcia o dziedziczeniu gospodarstwa rolnego, niezależnie od tego, czy spadkodawca rzeczywiście pozostawił takie gospodarstwo. Postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku w zakresie, w jakim nie rozstrzyga o dziedziczeniu gospodarstwa rolnego nie ma mocy wiążącej wynikającej z art. 365 k.p.c.

Wyrok SN z 18 maja 2012 r., IV CSK 379/11,
Lex, nr 1243069

Na rzecz Państwa (Skarbu Państwa) mogło być przejęte każde opuszczone gospodarstwo rolne i nie miały żadnego znaczenia okoliczności i motywy zachowania właścicieli decydujących się na opuszczenie gospodarstwa, a organ administracyjny orzekający o przejęciu nie miał z kolei uprawnień do badania i oceny tych przyczyn.

Wyrok SN z 24 maja 2012 r., II CSK 558/11,
Lex, nr 1243009

1. Nie są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości, które odpowiadają wymaganiom przewidzianym art. 461 k.c., ale w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone zostały na inne cele niż rolne.

2. Prawo pierwokupu stanowi ingerencję w prawo własności i jako wyjątek od zasady swobody podejmowania przez właściciela decyzji dotyczących przedmiotu jego własności, w tym także w odniesieniu do jej zbywania, nie powinno być rozszerzająco stosowane. Nie można również dokonywać wykładni przepisów ustawy w sposób prowadzący do faktycznego jej niestosowania poprzez przyjmowanie założeń, które nie wynikają z przyjętych nią zasad i z treści przepisów.

Wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12,
Lex, nr 1229816

Stwierdzenie, że przejęta przez Skarb Państwa nieruchomość jest wyłączona spod działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13) może nastąpić jedynie w postępowaniu administracyjnym na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Wyrok SA w Gdańsku z 23 października 2012 r., V ACa 812/12,
POSAG 2013, nr 1, poz. 48-64; Lex, nr 1293176

1. Zaświadczenie wydane przez wojewódzki urząd ziemski stwierdzające, że nieruchomość ziemską jest przeznaczona na cele reformy rolnej nie stanowi decyzji administracyjnej i nie wywołuje skutków prawnorzeczowych; jest ze swej istoty tylko dokumentem potwierdzającym stan własności gruntowej ukształtowany z mocy prawa, tj. że nieruchomość spełnia warunki do zaliczenia jej do nieruchomości wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

2. Droga administracyjna jest wyłącznie właściwa do orzekania na podstawie § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51), jako przepisu szczególnego w rozumieniu art. 2 § 3 k.p.c. o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, a decyzja wydana w tym trybie ma charakter deklaracyjny.

3. Odpowiedzialność Skarbu Państwa obejmuje szkodę poniesioną nie tylko wskutek wydania wadliwych decyzji administracyjnych, ale także wskutek wszelkich władczych czynności, w tym również postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym i innych form działania. Inne, niż decyzja administracyjna, działania władcze również podlegają zasadzie kompensacji szkody, ale podstawa prawna roszczeń odszkodowawczych została przez ustawodawcę zróżnicowana w zależności od zdarzenia wywołującego szkodę. Artykuł 160 k.p.a. reguluje odpowiedzialność Skarbu Państwa wyłącznie w odniesieniu do szkód wywołanych decyzją administracyjną, wydaną z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a., albo gdy stwierdzono nieważność decyzji.

4. Decyzja administracyjna, o której stanowi § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51), wywiera skutek prawnorzeczowy i stanowi wyłączną podstawę do uzyskania przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców wiedzy, że Skarb Państwa nie nabył z mocy prawa własności nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Uzyskanie takiej decyzji jest też niezbędne dla skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, bowiem jest ona wiążąca dla sądu w sprawie o odszkodowanie i stanowi prejudykat.

5. Istotą instytucji przedawnienia w prawie cywilnym jest dążenie do zapewnienia stabilizacji stosunków prawnych i nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia może nastąpić w przypadkach szczególnych i usprawiedliwionych szczególnymi okolicznościami. Okoliczności te podlegają ustaleniu i ocenie w świetle art. 5 k.c. *in casu*.

2. Obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos* i *mortis causa*

Problem wyboru pomiędzy współwłaścicielami, którzy prowadzą gospodarstwo rolne albo stale w nim pracują odpada, gdy jeden z nich nie chce prowadzić tego gospodarstwa. Ograniczenie wyboru sądu do wymienionych kategorii współwłaścicieli ustaje dopiero wtedy, gdy za przyznaniem gospodarstwa innemu współwłaścicielowi przemawia interes społeczno-gospodarczy. Innymi słowy, sądowi wolno przyznać gospodarstwo rolne współwłaścicielowi, który tego gospodarstwa nie prowadzi ani stale w nim nie pracuje wtedy, gdy interes społeczno-gospodarczy przemawia za wyborem innego współwłaściciela. Przy czym, interesu społeczno-gospodarczego nie należy rozumieć wąsko, wyłącznie w kategoriach ekonomicznych.

Postanowienie SN z 26 lipca 2012 r., II CSK 738/11,
Lex, nr 1218159

Do rozwiązania umowy dożywocia nie wystarczy samo stwierdzenie niewywiązania się z obowiązków względem dożywotnika, czy negatywnego psychicznie nastawienia do niego. Z określoną w tym przepisie „wyjątkowością” mamy do czynienia wtedy, gdy zachowanie się zobowiązanego wobec dożywotnika jest szczególnie naganne, a przewidziana w art. 913 § 1 k.c. możliwość zamiany świadczeń na rentę nie może przynieść zadowalającego rezultatu.

Wyrok SA w Szczecinie z 27 września 2012 r., I ACa 488/12,
Lex, nr 1237861

3. Rejestry i ewidencje

Numer identyfikacyjny producenta jest niepowtarzalny i nie przechodzi na następcę prawnego. Numer taki nie jest przydzielany do gospodarstwa rolnego, lecz jest nadawany producentowi rolnemu.

Wyrok WSA w Krakowie z 31 stycznia 2012 r., III SA/Kr 1284/11,
Lex, nr 1139232

Wymóg nadawania tylko jednego numeru ma charakter obligatoryjny i jest niezależny od stosunków materialnoprawnych pomiędzy następcami prawnymi. Każdy producent rolny – niezależnie od swojego statusu prawnego – może mieć tylko jeden indywidualny numer i numer ten nie przechodzi na następcę prawnego, a co za tym idzie, nie może być on przejmowany po poprzednim producencie.

Wyrok NSA w Warszawie z 11 kwietnia 2012 r., II GSK 368/11,
Lex, nr 1219026

Na podstawie art. 9 ustawy z 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, organ odmawia w drodze decyzji nadania numeru stada, jeśli osoba nie uzyskała uprzednio numeru identyfikacyjnego producenta rolnego. Natomiast numer stada zawiera również numer producenta rolnego. Skoro numer producenta rolnego jest numerem indywidualnym i nie podlegającym dziedziczeniu, to spadkobierca powinien uzyskać swój własny numer identyfikacyjny i zarejestrować stado, które odziedziczył. Wtedy będzie mógł zgłaszać do rejestru IRZ zdarzenia podlegające rejestracji.

Wyrok WSA w Krakowie z 11 października 2012 r., II SA/Kr 259/12,
Lex, nr 1234327

Na gruncie art. 30 ustawy z 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych przejście na nabywcę gospodarstwa prawa do kwoty indywidualnej następuje *ex lege* w chwili zbycia gospodarstwa producenta, zaś wpis, którego dokonuje właściwy miejscowo dyrektor oddziału terenowego Agencji w oparciu o art. 30 ust. 4 tej ustawy, ma jedynie charakter deklaratoryjny.

Wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2012 r., V SA/Wa 2021/12,
Lex, nr 1282483

4. Agencje rolne

Do wniosku Agencji Nieruchomości Rolnych o wpis w księdze wieczystej prawa odkupu nieruchomości rolnej, zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa w umowie sprzedaży, nie ma zastosowania art. 94 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (jedn. tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.).

Uchwała SN z 17 stycznia 2012 r., III CZP 97/12,
Biul. SN 2013, nr 1, poz. 9; Lex, nr 1242489

5. Dzierżawa/najem

Umowy dzierżawy gruntów nie stanowią dokumentów, o których mowa w § 9 ust. 5 pkt 5 rozporządzenia z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 48, poz. 390 ze zm.), tj. dokumentów potwierdzających wysokość dochodów innych niż określone w § 3 pkt 1 tego

rozporządzenia, uzyskanych w roku poprzedzającym rok, w którym został złożony wniosek o pomoc.

Wyrok WSA w Poznaniu z 28 czerwca 2012 r., III SA/Po 470/12,
Lex, nr 125234

Strony umowy dzierżawy mogą wyłączyć obowiązek wydzierżawiającego udzielenia dzierżawcy dodatkowego terminu trzymiesięcznego do zapłaty zaległego czynszu (art. 703 zdanie drugie k.c.).

Uchwała SN z 11 października 2012 r., III CZP 52/12,
OSNC 2013, nr 3, poz. 33; Biul. SN 2012, nr 10, poz. 8; Lex, nr 1224797

6. Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Zapis w ewidencji gruntów w sprawie komunalizacyjnej, opartej o art. 13 ust. 2 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie jest jedynie odzwierciedleniem stanu faktycznego. Z mocy art. 1 pkt 3 powyższej ustawy, wydzielenie geodezyjne lub brak tego wydzielenia są przesłankami materialnoprawnymi komunalizacji. Skutków tego wydzielenia geodezyjnego nie można więc oceniać jedynie w kontekście mocy zapisów ewidencyjnych wynikającej z art. 2 pkt 8 oraz art. 20 i nast. p.g.k.

Wyrok NSA w Warszawie z 12 września 2012 r., I OSK 1260/11,
Lex, nr 1218350

Ratio legis art. 24 ust. 5 zdanie drugie ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa polega na tym, żeby zapobiegać dowolnemu dysponowaniu przez gminy nieruchomościami przekazanymi im nieodpłatnie przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Chodzi o to, że nieruchomości te powinny być wykorzystywane przez gminy tylko na cele przewidziane w umowie przekazania, pod rygorem obowiązku zapłaty ich wartości, w razie przeznaczenia na inne cele. To oznacza, że wykonanie przez samorząd terytorialny zaciągniętego zobowiązania należy oceniać przez pryzmat realizacji celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości. Brak realizacji tego celu stanowi *de facto* zmianę przeznaczenia nieruchomości uzasadniającą zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 24 ust. 5 zdanie drugie ustawy. W przeciwnym bowiem wypadku dochodziłoby do swego rodzaju uwłaszczenia się samorządów wbrew istocie nieodpłatnego przekazania.

Wyrok SN z 7 listopada 2012 r., IV CSK 273/12,
Lex, nr 1275004

Wprawdzie Agencja Nieruchomości Rolnych nie ma ustawowo narzuconego obowiązku wszczynania poszukiwań poprzednich właścicieli lub ich następców, jednakże w zobowiązaniu do pisemnego powiadomienia osób, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości mieści się przeprowadzenie przynajmniej kontroli dostępnych dokumentów dotyczących nieruchomości i jej poprzednich właścicieli (w szczególności tych, którymi dysponuje Agencja oraz Skarb Państwa), ale także wpisów w księgach wieczystych i materiałów znajdujących się w ich aktach,

w zbiorach dokumentów, w zasobach geodezyjnych, zasięgnięcie informacji w organach państwowych i samorządowych miejsca położenia nieruchomości, a także – w razie ustalenia w tej drodze tożsamości takich osób – podjęcie starań o ustalenie ich adresu przy wykorzystaniu do tego celu dostępnych baz adresowych i danych ewidencyjnych.

Wyrok SN z 8 listopada 2012 r., I CSK 202/12,
Lex, nr 1254614

7. Scalanie i wymiana gruntów

Postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego określające obszar scalenia wyznacza procesowe granice sprawy scaleniowej. Obszar ten nie może być modyfikowany w toku tego postępowania ani przez organy, ani przez sądy. Za niedopuszczalne w szczególności należy uznać rozstrzyganie przez organy tylko o części przedmiotu określonego jako obszar scalenia, a nie o jego całości. Do takiego podziału przedmiotu postępowania scaleniowego dochodzi, gdy organ odwoławczy na skutek wniesienia odwołań przez niektórych tylko uczestników scalenia uchyla decyzję organu I instancji w części, a w pozostałej części utrzymuje ją w mocy.

Wyrok NSA w Warszawie z 4 stycznia 2012 r., II OSK 547/11,
Lex, nr 1107600

8. Ubezpieczenia społeczne rolników

1. Przepis art. 25 ust. 1 ustawy z 1998 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, choć wprost nie posługuje się terminem „okres podlegania ubezpieczeniu społecznemu”, to „mówi” właśnie o okresach podlegania określonemu ubezpieczeniu społecznemu, bo „rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu” to nic innego jak „okres podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu”. Przyjąć więc należy, że przepis ten uzależnia wysokość emerytury od długości okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (rolniczemu), za który opłacono składkę na to ubezpieczenie.

2. Opłacenie zaległych składek na ubezpieczenie rolnicze może stanowić podstawę do przeliczenia świadczenia, jeżeli emeryt zgłosi wniosek o ponowne ustalenie jego wysokości przez doliczenie dotychczas uwzględnionych w wymiarze świadczenia okresów podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1998 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w związku z art. 112 u.e.r.f.u.s.)

Wyrok SN z 10 stycznia 2012 r., I UK 176/11,
Lex, nr 1126913

Ubezpieczony w KRUS ma prawo do rolniczej emerytury w pełnej wysokości, jeśli swoje gospodarstwo wydzierżawi dziecku.

Wyrok SN z 18 stycznia 2012 r., II UK 82/11,
Lex, nr 1163001; „Gazeta Prawna” 2012, nr 103, poz. 9

Okresu zwolnienia z obowiązku opłacania składek na podstawie art. 40 ustawy z 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin nie uwzględnia się przy ustalaniu części składkowej emerytury rolniczej.

Wyrok SA w Katowicach z 25 stycznia 2012 r., III AUa 1255/11,
Biul. SAKa 2012, nr 3, poz. 38; Lex, nr 1221181

Rolnik (domownik) prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, który zamierza nadal podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników, powinien udokumentować kwotę należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy zaświadczeniem właściwego naczelnika urzędu skarbowego, złożonym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odpowiednio do dnia 14 lutego i 31 maja każdego roku podatkowego (art. 5a ust. 3, 4 i 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.). Termin dokonania tej czynności jest terminem prawa materialnego a jego niedochowanie powoduje ustanie rolniczego ubezpieczenia społecznego (art. 5a ust. 5 i 6 tej ustawy).

Wyrok SN z 2 lutego 2012 r., III UK 51/11,
OSNP 2013, nr 1-2, poz. 14; Lex, nr 1213416

Sam fakt posiadania i prowadzenia gospodarstwa rolnego nie pozbawia rolnika prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o ile posiadane przez niego gospodarstwo, rodzaj upraw, pozwalałyby mu na podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,

a pracy takiej nie podejmuje (bądź z niej rezygnuje) z powodu konieczności opieki nad osobą niepełnosprawną, względem której ciąży na niej obowiązek alimentacyjny.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 1 marca 2012 r., IV SA/Wr 857/11,
Lex, nr 1139700

Przyczyny uchybienia terminowi do złożenia przez rolnika zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego spowodowane zdarzeniem losowym mają charakter obiektywny i zewnętrzny w stosunku do rolnika (art. 5a ust. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 6 marca 2012 r., I UK 330/11,
OSNP 2013, nr 3-4, poz. 42

Wypłata części uzupełniającej świadczenia rolnika, który będąc właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadzi w nim działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4 tej ustawy.

Wyrok SA we Wrocławiu z 15 marca 2012 r., III AUa 23/12,
Lex, nr 1171356

Przy ustalaniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników domniemywa się, że właściciel lub dzierżawca gruntów prowadzi działalność rolniczą. Jeżeli własność lub dzierżawa przysługuje kilku osobom, każda z tych osób uczestniczy w prowadzeniu działalności rolniczej. Oznacza to, że każda z tych osób będzie zobowiązana do opłacenia składki od całej powierzchni.

Wyrok SA we Wrocławiu z 20 marca 2012 r., III AUa 28/12,
Lex, nr 1171361

Charakter pracy domownika w gospodarstwie rolnym nie może być utożsamiany z charakterem pracy rolnika w takim gospodarstwie. Domownik nie prowadzi bowiem zawodowej działalności rolniczej na własny rachunek, lecz wyłącznie pomaga rolnikowi w prowadzeniu takiej działalności, zatem nie musi on pracować w takim samym wymiarze godzinowym, jak rolnik, i może pozwolić sobie na jednoczesne kształcenie się.

Wyrok WSA w Warszawie z 22 marca 2012 r., II SA/Wa 2574/11,
Lex, nr 1138978

Rolnik, który pobiera rentę strukturalną z tytułu przekazania gospodarstwa oraz zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, ale prowadzi nierolniczą działalność gospodarczą, nie podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 27 marca 2012 r., III UK 68/11,
OSNP 2013, nr 5-6, poz. 66; Lex, nr 1289180

Przekazanie gospodarstwa rolnego następcy (następcom) w trybie art. 50 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.) mogło nastąpić w ramach więcej niż jednej umowy, z tym że musiało dojść do przekazania całego gospodarstwa.

Uchwała SN z 16 maja 2012 r., III CZP 20/12,
OSNC 2012, nr 11, poz. 127; Biul. SN 2012, nr 5, poz. 9; Lex, nr 1148244

Mając na względzie okoliczność, iż obowiązek opłacania przez rolnika składek na ubezpieczenia społeczne domowników został wprowadzony dopiero z dniem 1 stycznia 1983 r., należy uznać, iż dopiero od tej daty możliwość zaliczenia pracy domowników w gospodarstwie rolnym, jako okresu uzupełniającego, uzależniona została od opłacania za nich przez rolnika składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Wystarczającym warunkiem dla uznania okresu pracy w gospodarstwie rolnym przed dniem 1 stycznia 1983 r. jest wykazanie wykonywania czynności rolniczych zgodnie z warunkami określonymi w definicji legalnej „domownika” z art. 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz w wymiarze nie niższym niż połowa ustawowego czasu pracy, tj. minimum 4 godziny dziennie.

Wyrok SA w Gdańsku z 31 maja 2012 r., III AUa 1916/11,
POSAG 2013, nr 1, poz. 153-166; Lex, nr 1293189

Nie każdy domownik w rozumieniu potocznym, podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego rolników, lecz wyłącznie domownik będący osobą bliską rolnika, czyli członek rodziny rolniczej o jakiej mowa w § 2 rozporządzenia z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2011 roku huraganu, deszczu nawalnego lub przymrozków wiosennych (Dz. U. Nr 167, poz. 996). Jeżeli osoba, została objęta obowiązkiem rolniczego ubezpieczenia społecznego, wynikającym z art. 7 ust 1 pkt 2 oraz art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. o społecznym ubezpiecze-

niu rolników, to podstawy tego obowiązku należy upatrywać w tym, że jest domownikiem rolnika, czyli członkiem rodziny rolniczej.

Wyrok WSA w Poznaniu z 28 czerwca 2012 r., IV SA/Po 341/12,
Lex, nr 1272416

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie ma obowiązku indywidualnego zawiadamiania rolników o konieczności udokumentowania formy opodatkowania oraz wysokości podatku, a także o skutku jego zaniechania, określonych w art. 5 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873 ze zm.).

Wyrok SA w Lublinie z 1 sierpnia 2012 r., III AUa 616/12,
Lex, nr 1216344

Wypłata części uzupełniającej świadczenia rolnika, który będąc właścicielem gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadzi w nim działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu rolników, nie ulega zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4.

Wyrok SA w Lublinie z 1 sierpnia 2012 r., III AUa 615/12,
Lex, nr 1216343

W przypadku przystąpienia przez rolnika do ubezpieczenia dobrowolnego, bierze on na siebie bezwzględny obowiązek terminowego uiszczania składek, a uchybienie temu obowiązkowi – nawet niezawinione – powoduje skutek wynikający z mocy samego prawa. W tej sytuacji, pouczenie osoby objętej dyspozycją art. 3 ust 4 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników o jego treści nie ma znaczenia dla wystąpienia skutku, ten bowiem wynika z ustawy.

Wyrok SA w Gdańsku z 8 sierpnia 2012 r., III AUa 310/12,
Lex, nr 1216273

Praca w gospodarstwie rolnym domownika musi mieć charakter stały i wymiar czasu odpowiadający co najmniej 1/2 etatu pracowniczego. Nie sprzeciwia się zaliczeniu takiej pracy fakt równoległej nauki, jeśli okoliczności faktyczne wskazują na potrzebę pomocy domownika w gospodarstwie i na realną możliwość pogodzenia pracy w gospodarstwie z nauką, nawet okresowo, od wiosny do jesieni.

Wyrok SA w Łodzi z 24 sierpnia 2012 r., III AUa 59/12,
Lex, nr 1217735

Osoba prowadząca działalność rolniczą, będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego – bez tytułu prawnego, jest rolnikiem w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jeśli spełnia pozostałe przesłanki wynikające z tego przepisu.

Wyrok SA w Katowicach z 11 września 2012 r., III AUa 2504/11,
Lex, nr 1223184

1. Fakt pozostawania w związku z małżeńskim z osobą prowadzącą gospodarstwo rolne, nie może w sposób automatyczny przesądzać o prowadzeniu działalności rolniczej.

2. Założenie, iż dla nabycia prawa do emerytury rolniczej, posiadanie (własność, współwłasność) gospodarstwa rolnego znaczy to samo, co prowadzenie gospodarstwa rolnego, jest nieprawidłowe.

3. Skoro art. 19 ust. 2 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników uzależnia wyraźnie prawo do wcześniejszej emerytury od zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej (co nie jest przewidziane przy emeryturze rolniczej w wieku powszechnym), to pomocnicze odwołanie się do art. 28 ust. 4 jest uzasadnione, gdyż dzięki temu można ustalić okoliczności, które należy brać pod uwagę przy badaniu zaprzestania przez ubezpieczonego prowadzenia działalności rolniczej.

Wyrok SA w Białymstoku z 3 października 2012 r., III AUa 46/12,
Lex, nr 1223159

Wystarczające dla uznania pracy domownika w gospodarstwie rolnym za stałą jest wykonywanie w jej przebiegu wszystkich zabiegów agrotechnicznych związanych z prowadzoną produkcją w rozmiarze dyktowanym potrzebami i terminami tych prac oraz używaniem ułatwiającego te prace sprzętu.

Wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2012 r., VIII SA/Wa 483/12,
Lex, nr 1242452

Rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej bez zawiadomienia o tym organu rentowego i złożenia w ciągu 14 dni oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników, na mocy art. 5a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, powoduje wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników na okres prowadzenia działalności gospodarczej.

Wyrok SA w Gdańsku z 21 listopada 2012 r., III AUa 821/12,
POSAG 2013, nr 1, poz. 138-145; Lex, nr 1293187

Gospodarstwo rolne przekazane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (jedn. tekst: Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.) następcy pozostającemu w ustroju wspólności majątkowej wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków.

Uchwała SN z 28 listopada 2012 r., III CZP 68/12,
OSNC 2013, nr 5, poz. 59; Biul. SN 2012, nr 11, poz. 11; Lex, nr 1230048

9. Płatności bezpośrednie i wspieranie rozwoju obszarów wiejskich

1. Przeszkodą do wypłaty płatności ONW producentowi rolnemu za dany rok kalendarzowy nie mogą być zmiany stanu faktycznego w zakresie gospodarowania na danych gruntach zaistniałych po terminie, który łączy się z zakończeniem wykonywania na nich czynności przez tego producenta.

2. Rolnikowi, który w dniu złożenia wniosku o przyznanie jednolitej płatności obszarowej oraz uzupełniającej płatności obszarowej był posiadaczem gruntów rolnych, ale nie był posiadaczem w dniu wydania przez organ decyzji w sprawie dopłat do upraw, należą się dopłaty.

Wyrok NSA w Warszawie z 11 stycznia 2012 r., II GSK 1390/10,
Lex, nr 1113696

Interpretacja ustawy z 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz rozporządzenia z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie rodzaju roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. Nr 40, poz. 326 ze zm.) kładąca nacisk na to, że obowiązek kontroli liczebności posiadanego stada i zgłaszania ewentualnych przemieszczeń w stadzie musi być rezultatem działań rolnika ubiegającego się o przyznanie płatności, jako posiadacza stada jest prawidłowa.

Wyrok WSA w Olsztynie z 12 stycznia 2012 r., I SA/OI 691/11,
Lex, nr 1107539

W sytuacji, w której ustawa z 2007 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i płatności cukrowej nie określa terminu, do którego musi być spełniony warunek posiadania gruntów rolnych w danym roku kalendarzowym, należy przyjąć, że należy go łączyć z terminem, od którego organ wydaje decyzje o płatnościach za dany rok kalendarzowy, czyli z dniem 1 grudnia. Oznacza to, że zmiany stanu posia-

dania gruntów kwalifikujących się do przyznania płatności dokonane po tej dacie nie mają znaczenia.

Wyrok NSA w Warszawie z 18 stycznia 2012 r., II GSK 1431/10,
Lex, nr 1113703

1. Samorząd województwa w zakresie działań wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 6 oraz 19-23 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich jest „podmiotem wdrażającym”.

2. Informacja wydawana na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich mimo, iż nie jest decyzją administracyjną, winna zawierać dokładne wyjaśnienie przyczyn odmowy udzielenia pomocy oraz zastosowanych przepisów, ze wskazaniem ich brzmienia odnośnie konkretnego wniosku w przypadku zmian tych przepisów pomiędzy datą złożenia wniosku, a datą udzielenia informacji. Z zasady praworządności wynika, aby obywatel posiadał wiedzę o motywach działania organów administracji państwa odnośnie swoich uprawnień i mógł prawidłowo ustosunkować się do działania organów w złożonych środkach prawnych.

Wyrok WSA w Szczecinie z 19 stycznia 2012 r., I SA/Sz 871/11,
Lex, nr 1104065

1. Z treści przepisu § 9 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 73, poz. 657) jednoznacznie wynika, iż zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej musi nastąpić na konkretnych działkach, o czym świadczą użyte przez prawodawcę zwroty „tych działek”, „to zaniechanie”.

2. Ustalając obowiązek zwrotu nienależnie przyznanych płatności, organy administracyjne zobowiązane są do precyzyjnego wskazania działek rolnych, na których zaprzestano prowadzenia działalności rolniczej. Wiedza w tym zakresie musi być nadto konfrontowana z wiedzą co do uprzedniego zakwalifikowania tych konkretnych działek do płatności ONW (pod względem strefy oraz przedziału powierzchni, od którego zależy procentowa wysokość płatności).

Wyrok NSA w Warszawie z 25 stycznia 2012 r., II GSK 1263/11,
Lex, nr 1123062

1. Rolnik odpowiada za treść wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego niezależnie od tego, czy wniosek wypełnił samodzielnie, czy przy pomocy innej osoby. Błędy popełniane przez osoby pomagające wypełnić wniosek rolnikowi obciążają w tej sytuacji samego rolnika i nie mogą być podstawą do zmiany trybu poprawienia wniosku i konsekwencji ponoszonych przez rolnika za błędy we wniosku.

2. Możliwość wprowadzenia zmian w treści wniosku o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przez rolnika została wyłączona w przypadku, kiedy to organ, a nie rolnik z własnej inicjatywy, dostrzegł błąd.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 stycznia 2012 r., II SA/Bd 1185/11,
Lex, nr 1121318

1. Brak jest uzasadnienia dla odebrania pomocy producentowi rolnemu, który przy użyciu środków pomocowych zrealizował przedsięwzięcie zgodnie z planem dostosowania i w terminie.

2. Stanowisko, że termin 12 miesięcy na realizację przedsięwzięcia ulega skróceniu w przypadku złożenia przez producenta rolnego oświadczenie o zakończeniu realizacji przedsięwzięcia, nie znajduje oparcia w przepisach.

Wyrok NSA w Warszawie z 7 lutego 2012 r., II GSK 66/11,
Lex, nr 1116271

Jeżeli samo zmniejszenie posiadanego gospodarstwa rolnego rodzi obowiązek zwrotu płatności rolnośrodowiskowej, to tym bardziej obowiązek zwrotu takiej płatności dotyczy sytuacji zbycia gospodarstwa w całości.

Wyrok NSA w Warszawie z 7 lutego 2012 r., II GSK 1128/11,
Lex, nr 1126323

Pojęcie posiadania z art. 2 ust. 1 ustawy z 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych nie może być interpretowane w oderwaniu od celu wprowadzenia instytucji płatności bezpośrednich do porządku prawnego. Posiadanie ściśle wiąże się z produkcją rolną, czyli obligatoryjnie z rzeczywistym korzystaniem z gruntów rolnych. Tak więc pojęcie posiadania gruntów rolnych w rozumieniu powyższej ustawy należy wyklądać jako faktyczne użytkowanie gruntów rolnych.

Wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2012 r., V SA/Wa 2049/11,
Lex, nr 1146176

Obowiązek zwrotu płatności z tytułu wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania wraz z odsetkami związany jest z zaniechaniem działalności rolniczej w okresie objętym zobowiązaniem, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 73, poz. 657) (tj. w okresie 5 lat), a nie z naruszeniem (nieprzestrzeganiem) wskazanych w tymże przepisie (w § 2 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia) „wymagań”, „o których mowa w art. 14 ust. 2 i 3 rozporządzenia 1257/1999/WE z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmiany i uchylecia niektórych rozporządzeń.

Wyrok NSA w Warszawie z 8 lutego 2012 r., II GSK 600/11,
Lex, nr 1137959

1. Ustalanie obszaru upraw, dla których przyznawana jest płatność rolna, w tym na zalesianie gruntów rolnych, nie następuje na podstawie danych zawartych w ewidencjach i rejestrach, lecz przede wszystkim na podstawie kontroli na miejscu, a w szczególności fizycznej inspekcji działek co do rzeczywistego obszaru zgłoszonych upraw.

2. Stwierdzenie przez inspektorów terenowych podczas kontroli na miejscu mniejszej powierzchni użytkowanej rolniczo w odniesieniu do powierzchni działek rolnych zadeklarowanych przez producenta rolnego we wniosku o przyznanie płatności, wyklucza możliwość uznania, że wnioskodawca nie ponosi winy za swój błąd.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 lutego 2012 r., III SA/Wr 597/11,
Lex, nr 1121707

Prawo do płatności rolnośrodowiskowej jest prawem o charakterze publiczno-prawnym, kształtowanym decyzją administracyjną. Nie może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Prawo do płatności rolnośrodowiskowej jest ściśle związane z gospodarstwem rolnym, służy realizacji określonych celów dotyczących gospodarstwa rolnego, stąd też przeniesienie tego prawa na inny podmiot możliwe jest tylko w tych przypadkach, w których przepisy dotyczące tej płatności przewidują taką możliwość.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 marca 2012 r., III SA/Wr 553/11,
Lex, nr 1139495

Konstrukcja przyjęta przez prawodawcę w § 23 rozporządzenia z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 33, poz. 262) umożliwia w konsekwencji dokonanie zmiany podmiotowej już toczącego się, lecz jeszcze niezakończonego postępowania, prowadzonego w przedmiocie przyznania (odmowy przyznania) płatności rolnośrodowiskowej. Wyraźnie też wskazuje, że w odniesieniu do tych samych gruntów przysługuje jedna tylko płatność, o którą może się skutecznie ubiegać jeden tylko podmiot.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2012 r., III SA/Wr 352/11,
Lex, nr 1139488

1. Uzyskanie wsparcia przez grupę producentów rolnych nie jest uzależnione od wytworzenia przez każdego z członków w każdym roku działalności ziarna zbóż. Podstawą udzielenia takiego wsparcia jest bowiem roczna produkcja grupy, a nie każdego z jej członków oddzielnie.

2. Nie każde powstrzymywanie się od produkcji przez część producentów oznacza sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności.

Wyrok WSA w Warszawie z 28 marca 2012 r., V SA/Wa 366/12,
Lex, nr 1276772

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

Wyrok NSA w Warszawie z 19 kwietnia 2012 r., II GSK 344/11,
Lex, nr 1219020

Istotne znaczenie dla przyjęcia kontynuacji posiadania gruntów w ciągu danego roku kalendarzowego, a w szczególności w okresie od złożenia wniosku do daty podjęcia decyzji o przyznaniu płatności, ma możliwość zmiany uprawnionego do płatności przed wydaniem decyzji, a już po złożeniu wniosku do organu.

Wyrok NSA w Warszawie z 19 kwietnia 2012 r., II GSK 227/11,
Lex, nr 1219006

Z brzmienia art. 27 ust. 1 i 3 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulujących los płatności obszarowych po śmierci wnioskodawcy, należy wywieść ogólną cechę ich dziedziczności pod warunkiem wcześniejszego doręczenia decyzji organu w sprawie przyznania tych płatności. Poprzez decyzję w sprawie przyznania płatności należy również rozumieć decyzję, którą odmówiono przyznania określonej płatności.

Postanowienie NSA w Warszawie z 25 kwietnia 2012 r., II GSK 210/12,
Lex, nr 1137916

1. W § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.) prawodawca uznał wystąpienie o przeznaczone dla osób prowadzących działalność rolniczą lub rolników dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, w tym w zakresie działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” za równoznaczne z prowadzeniem działalności rolniczej. Jeżeli zatem ubiegający się o pomoc finansową w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” przed dniem złożenia wniosku ubiegał się o pomoc w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, to stosownie do § 2 ust. 2 powyższego rozporządzenia prowadził działalność rolniczą w rozumieniu przepisów tego rozporządzenia.

2. Niepodleganie ubezpieczeniu społecznym rolników nie jest automatycznie równoznaczne z nieprowadzeniem gospodarstwa rolnego, może być np. wynikiem niedopełnienia zgłoszenia do ubezpieczenia jako rolnika, w miejsce ubezpieczenia w charakterze domownika.

3. Nie ma sprzeczności między wymogiem zawartym w prawie unijnym – kierowania gospodarstwem (z wyjątkami, które przewiduje art. 13 ust. 6 rozporządzenia nr 1974/2006) a samodzielnym prowadzeniem gospodarstwa, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.).

Wyrok WSA w Warszawie z 14 maja 2012 r., V SA/Wa 424/12,
Lex, nr 1276799

Określony w § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospo-

darstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.) 7-dniowy termin jest terminem procesowym, w związku z czym mają do niego zastosowanie przepisy art. 58 i 59 k.p.a.

Wyrok NSA w Warszawie z 23 maja 2012 r., II GSK 912/11,
Lex, nr 1219051

6-miesięczny termin, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 286, poz. 2870), jest terminem materialnoprawnym. Termin ten nie podlega zatem przywróceniu.

Wyrok NSA w Warszawie z 23 maja 2012 r., II GSK 1643/11,
Lex, nr 1218999

W świetle art. 2 lit. a i art. 2 lit. c rozporządzenia nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. U. UE L 270, poz. 1), płatność ONW przysługuje wyłącznie tej osobie, która ma możliwość zarządzania swoim gospodarstwem, tj. wywierania realnego wpływu na kształt gospodarstwa i decydowania o charakterze prowadzonej działalności. Mowa więc o osobie, która znajduje się, niezależnie od tytułu prawnego, w posiadaniu działek rolnych, faktycznie na nich gospodaruje, prowadząc wybraną przez siebie produkcyjną lub hodowlaną działalność, względnie utrzymując je w dobrej kulturze rolnej zgodnie z normami środowiskowymi, przy czym grunt ten dla potrzeb płatności musi mieć minimalny obszar 1 ha.

Wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2012 r., III SA/Po 971/11,
Lex, nr 1252420

Interpretacja pojęcia „działalności rolniczej” zawarta w przepisie § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 114, poz. 786 ze zm.) powinna być dokonana w zgodzie z definicją działalności rolniczej zawartą w przepisie art. 2 lit. c rozporządzenia nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej

i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. U. UE L 270, poz. 1).

Wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2012 r., III SA/Po 248/12,
Lex, nr 1246526

Nie jest dopuszczalne i stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, opieranie decyzji na dowodach, które nie istniały w czasie złożenia i rozpatrywania wniosku o płatności za dany rok. Skoro, co do zasady, decyzja o płatnościach za dany rok powinna być wydana nie później, niż do końca marca następnego roku, to wyłącznie stan faktyczny istniejący między datą złożenia wniosku a terminem przewidzianym na wydanie decyzji jest miarodajny dla przyznania bądź odmowy przyznania płatności.

Wyrok WSA w Olsztynie z 6 czerwca 2012 r., I SA/OI 769/11,
Lex, nr 1266753

Analiza § 19b ust. 1 i 4 w związku z § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 109, poz. 750 ze zm.) prowadzi do wniosku, że wydanie postanowienia o spełnieniu wstępnych warunków przyznania renty skutkuje powstaniem po stronie wnioskodawcy ekspektatywy (uzasadnionego oczekiwania) uzyskania decyzji o przyznaniu renty, jeżeli w określonym prawem terminie spełni pozostałe warunki uzyskania tego świadczenia. Ta ekspektatywa powinna podlegać ochronie w postępowaniach przed organami stosującymi prawo.

Wyrok WSA w Białymstoku z 13 czerwca 2012 r., I SA/Bk 109/12,
Lex, nr 1231734

Decyzja o przyznaniu płatności powinna zostać wydana do końca listopada roku złożenia wniosku. Z tego faktu i z faktu, że płatność wypłacana jest od dnia 1 grudnia roku złożenia wniosku wynika, że w danym roku kalendarzowym znaczenie dla płatności ONW ma tylko ta jego część, z upływem której kończy się wykonywanie, przez wnioskującego o płatność producenta rolnego, zabiegów i czynności rolniczych na zgłoszonych do pomocy gruntach. Mimo więc, że należy zgodzić się, iż pomoc finansowa powinna być kierowana do rolników będących faktycznymi użytkownikami gruntów rolnych, to jednak, zmiana stanu posiadania gruntów przez rolnika po dacie,

która inicjuje płatności, nie powinna mieć wpływu na prawo rolnika do wnioskowanej pomocy finansowej.

Wyrok NSA w Warszawie z 22 czerwca 2012 r., II GSK 716/11,
Lex, nr 1216701

Przepisy art. 7 ust. 1 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, regulujące kwestię przyznania rolnikowi prawa do jednolitej płatności obszarowej, m.in. ze względu na fakt posiadania działki rolnej o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, nie wymagają, aby cała przestrzeń tego minimalnego obszaru działki była wyłącznie przeznaczona dla rolniczego wykorzystania.

Wyrok NSA w Warszawie z 1 sierpnia 2012 r., II GSK 998/11,
Lex, nr 1219244

Regulacje art. 143b ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003 w sprawie wspólnych zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanowienie określonych systemów wsparcia dla rolników odnoszą się i są adresowane do Państwa Członkowskiego – w tym również Polski – a nie do producenta rolnego, jako indywidualnego beneficjenta pomocy.

Wyrok NSA w Warszawie z 31 października 2012 r., II GSK 1403/11,
Lex, nr 1233986

Termin określony w art. 22 ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm.) jest ustawowym terminem procesowym, do którego mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

Uchwała 7 sędziów NSA w Warszawie z 29 października 2012 r., II GPS 3/12,
ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 2; Lex, nr 1222967

10. Opodatkowanie rolnictwa

Grunt rolny, jeżeli jest zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej, podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, czyli według najwyższych stawek przewidzianych dla nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 stycznia 2012 r., I SA/Wr 1501/11,
Lex, nr 1109686

Ratio legis regulacji ustanawiającej wspólny system ryczału dla producentów rolnych przewidziany w VI Dyrektywie polega na zapewnieniu rolnikom, którzy wybrali status rolników ryczałtowych, rekompensaty podatku naliczonego zapłaconego przy zakupie środków produkcji, przy jednoczesnym zwolnieniu ich z większości obowiązków administracyjnych ciążących na podatniku VAT. Nie jest jednak prawdą, że ograniczając możliwość pomniejszenia kwoty należnego rolnikowi zryczałtowanego zwrotu podatku o kwotę przysługujących od tego rolnika odsetek za zwłokę, dzieje się to ze szkodą dla rolnika ryczałtowego czy też z naruszeniem zasady neutralności. Wprost przeciwnie należy uznać, iż nie pozwalając na dokonanie kompensaty odsetek za nieterminową zapłatę za dostarczone towary z kwotą zryczałtowanego zwrotu podatku, organy podatkowe działały w celu zapewnienia praw rolników ryczałtowych.

Wyrok NSA w Warszawie z 17 stycznia 2012 r., I FSK 432/11,
Lex, nr 1113932

1. Wypłacanie rolnikowi ryczałtowemu kwoty zryczałtowanego zwrotu podatku, co do zasady winno być neutralne dla podmiotów dokonujących tych wypłat pod warunkiem, że nabyte towary służą działalności gospodarczej, która uprawnia podatnika do odliczenia podatku naliczonego.

2. Wskazać należy, iż polska u.p.t.u. przewiduje uproszczony sposób opodatkowania rolników ryczałtem VAT. System zryczałtowanego opodatkowania rolnictwa tworzą dwa elementy: pierwszym jest zwolnienie podatkowe, obejmujące dostawę towarów rolnych z własnej produkcji oraz świadczenie usług rolniczych, a drugi stanowi obciążenie produktów rolnych oraz usług rolniczych specjalnym zryczałtowanym zwrotem podatku. Kwota zwrotu podatku obciąża nabywcę produktów rolnych i usług rolniczych, stanowiąc element ich ceny.

3. Aby możliwa była weryfikacja prawidłowości i zasadności zryczałtowanego zwrotu podatku wprowadzono wymogi określone w art. 116 ust. 2 u.p.t.u. Co do zasady przyjmuje się, że dopiero dokonanie całej zapłaty będzie uprawniać podatnika do odliczenia zryczałtowanego zwrotu wypłaconego rolnikowi. Warunek, o którym mowa w art. 116 ust. 6 pkt 2 u.p.t.u., może nie dotyczyć całej zapłaty, ale tylko w sytuacjach ściśle określonych w art. 116 ust. 8 i 9 tej ustawy.

Wyrok NSA w Warszawie z 17 stycznia 2012 r., I FSK 431/11,
Lex, nr 11

Osoby fizycznej, która prowadziła działalność rolniczą na gruncie nabytym ze zwolnieniem z podatku VAT i przekształconym wskutek zmiany planu zagospodarowania przestrzennego niezależnej od woli tej osoby w grunt przeznaczony pod zabudowę, nie można uznać za podatnika podatku VAT w rozumieniu art. 9 ust. 1 i art. 12

ust. 1 Dyrektywy VAT, kiedy dokonuje ona sprzedaży tego gruntu, jeżeli sprzedaż ta następuje w ramach zarządu majątkiem prywatnym tej osoby.

Wyrok WSA w Warszawie z 19 stycznia 2012 r., III SA/Wa 2928/11,
Lex, nr 1139470

Jeżeli grunty rolne w momencie ich nabycia były w posiadaniu (dzierżawie, trwałym zagospodarowaniu) nabywcy, to nie ma podstaw do stosowania zwolnienia z podatku rolnego.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 marca 2012 r., I SA/Bd 95/12,
Lex, nr 1136840

Zwolnienie od podatku rolnego, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 4 u.p.r. nie obejmuje gruntów rolnych stanowiących uprzednio współwłasność podatnika z inną osobą, a następnie nabytych przez tego podatnika na wyłączną własność na podstawie umowy o zniesieniu współwłasności majątkowej.

Wyrok WSA w Szczecinie z 12 kwietnia 2012 r., I SA/Sz 94/12,
Lex, nr 1145337

1. Nie ma podstaw do przyjęcia, że wspólnota gruntowa może być uznana za jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.p.d.o.p. i tym samym za podatnika podatku dochodowego od osób prawnych.

2. Nie jest możliwe potraktowanie przychodów spółki do zagospodarowania wspólnoty gruntowej (spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty, jak określa to art. 14 ust. 1 ustawy z 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych) jako przychodów ze współwłasności uprawnionych do udziału we wspólnocie i ich opodatkowanie na podstawie art. 5 u.p.d.o.p.

Wyrok NSA w Warszawie z 12 czerwca 2012 r., II FSK 2409/10,
Lex, nr 1165212

Nie można wywodzić, że opodatkowaniu podatkiem rolnym jako grunty „pozostałe”, mogą podlegać grunty, które nie spełniają wynikającego z art. 1 warunku klasyfikacji ich w ewidencji gruntów i budynków jako użytków rolnych lub jako gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych. Bez znaczenia są, w świetle art. 1, 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatku rolnym okoliczności takie jak fakt,

że działki stanowiły historycznie jedno gospodarstwo rolne, że działki nadal stanowią funkcjonalną całość, służącą produkcji rolnej, czy fakt, że działka nie ma dostępu do drogi publicznej. Żadna z tych okoliczności nie stanowi, w świetle zapisów ustawy z 1984 r. o podatku rolnym, kryterium istotnego z punktu widzenia poddania nieruchomości opodatkowaniu na zasadach określonych w tej ustawie. Grunty, które nie zostały objęte zakresem zastosowania ustawy z 1984 r. o podatku rolnym, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 listopada 2012 r., I SA/Wr 917/12,
Lex, nr 1248286

11. Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji wydane na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej określając prawa i obowiązki strony postępowania. Tworzy uprawnienie do innego niż rolnicze użytkowanie gruntu rolnego obwarowane obowiązkiem finansowym określonym w art. 12 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przyczyna powstania obowiązku o charakterze finansowym wymaga wykazania niezbędnych do jego nałożenia przesłanek w samodzielnie prowadzonym postępowaniu, przy zastosowaniu metod i środków dopuszczonych w rozdziale 4 k.p.a. Dane ewidencyjne, o których mowa w treści art. 20 ust. 1 p.g.k., mogą stanowić jeden z dowodów w sprawie, przy czym nie jest on dowodem bezwzględnie wiążącym i nie ma charakteru przesądzającego o faktycznym rozpoczęciu innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów.

Wyrok NSA w Warszawie z 5 stycznia 2012 r., II OSK 1843/10,
Lex, nr 1138024

1. Przepisy art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażają jedynie wskazówki, którymi winien kierować się organ administracji przy wydawaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze oraz nie zamykają one możliwości przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III. Argumentem przemawiającym za odmową wydania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów nie może być więc jedynie okoliczność, że ustawa przewiduje szczególną ochronę tych gruntów.

2. Ochrona gruntów rolnych nie może być posunięta tak daleko, by skutkowało to brakiem bądź istotnym ograniczeniem możliwości rozwoju gminy, zważywszy, że możliwość tego rozwoju, tak jak prawo własności, są wartościami, które podlegają prawnej ochronie i które należy w związku z tym także brać pod uwagę, wydając

rozstrzygnięcie w oparciu o art. 7 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wyrok NSA w Warszawie z 11 stycznia 2012 r., II OSK 2031/10,
Lex, nr 1138046

Prawnie dopuszczalne jest powoływanie się na zgodę na odrolnienie również przez inwestora, którego nieruchomości została przeznaczona na cel nierolniczy lub nieleśny w nieobowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a sprawa o ustalenie warunków zabudowy jest rozpatrywana z mocy art. 85 ust. 1 u.p.z.p. na podstawie przepisów u.z.p.

Wyrok NSA w Warszawie z 11 stycznia 2012 r., II OSK 2016/10,
Lex, nr 1138041

Przepis art. 28 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie stanowi samodzielnej regulacji, ale należy go odczytywać łącznie z przepisem zamieszczonym w art. 28 ust. 1 tejże ustawy. Prawidłowa wykładnia tego przepisu jest taka, iż dotyczy on szczególnej sytuacji, kiedy doszło do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, bez decyzji zezwalającej na wyłączenie, ale grunt ten w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczony jest na cele nierolnicze lub nieleśne. W tej sytuacji ustawodawca, nie zmieniając adresata, wobec którego kieruje sankcją, a którym jest sprawca wyłączenia, nakazuje wydać decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej oraz nakłada obowiązek uiszczenia opłaty rocznej podwyższonej o 10%.

Wyrok WSA w Krakowie z 2 lutego 2012 r., II SA/Kr 1558/11,
Lex, nr 1109008

Kryterium obszarowe zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie – z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele.

Wyrok NSA w Warszawie z 3 lutego 2012 r., II OSK 2225/10,
Lex, nr 1138112

Decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości znajdujących się na terenie objętym wnioskiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów

rolnych na cele nierolnicze. Tym samym właściciele (użytkownicy wieczysti) tych nieruchomości nie mają interesu prawnego i nie są stronami w tym postępowaniu (art. 28 k.p.a.).

Wyrok NSA w Warszawie z 22 czerwca 2012 r., II OSK 557/11,
Lex, nr 1252104

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w u.p.z.p.

Wyrok NSA w Warszawie z 19 lipca 2012 r., II OSK 761/11,
Lex, nr 1217450

Treść art. 11 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych jednoznacznie wskazuje, że w sytuacji faktycznego dokonania wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolniczej, nie jest dopuszczalne późniejsze wydanie na podstawie tego przepisu, na wniosek inwestora, decyzji zezwalającej na przedmiotowe wyłączenie.

Wyrok WSA w Białymstoku z 25 września 2012 r., II SA/Bk 254/12,
Lex, nr 1223311

1. Dokonanie podziału gruntu rolnego na małe działki nie zmienia jeszcze przeznaczenia tego gruntu, który, mimo podziału, może nadal być użytkowany rolniczo, a więc zgodnie z przeznaczeniem. Jeśli jednak właściciel podzielonej działki rolnej występuje z wnioskiem o wydanie decyzji dotyczącej zabudowy części takiej działki (najczęściej posiadającej już odrębną numerację w ewidencji gruntów), wówczas zachodzą podstawy do oceny, czy zwarty obszar gruntów rolnych określonej klasy przeznaczony do zmiany przeznaczenia odpowiadający obszarowi całej podzielonej na mniejsze części działki, spełnia warunki określone przez dyspozycję art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

2. Jeżeli właściciel dokonuje podziału gruntu rolnego na działki, których wielkość nie uzasadnia racjonalnego wykorzystania rolniczego tych działek, ustając przez to podstawy do innego niż rolniczy sposób użytkowania takich gruntów, to skutki podziału całego dzielonego gruntu, w zależności od sposobu jego wykorzystania, winny podlegać ocenie w kategoriach wyznaczanych definicją zmiany przeznaczenia ujętą w art. 4 pkt 6 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także powinny być oceniane z uwzględnieniem wielkości obszaru projektowanego do

zmiany przeznaczenia, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wyrok WSA w Poznaniu z 10 października 2012 r., IV SA/Po 441/12,
Lex, nr 1242188

1. Wyłączenie z produkcji jest czynnością faktyczną, która w świetle przepisu art. 11 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nastąpić może tylko po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie i w jej następstwie. W przeciwnym wypadku wyłączenie z produkcji narusza przepisy powyższej ustawy.

2. Użyte przez ustawodawcę w art. 11 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych pojęcie użytków, gruntów i gruntów leśnych „przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne” oznacza przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

3. Przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego gruntu rolnego na cele nierolnicze nie powoduje automatycznego przekształcenia gruntu rolnego w nierolny, a zatem nie stanowi podstawy do zmiany wpisu w rejestrze gruntów. Takie przekształcenie umożliwia jedynie inne niż rolne wykorzystanie gruntów. Podstawą więc innego niż rolnicze wykorzystania gruntów rolnych określonych w ewidencji gruntów jako użytki rolne może być, tylko przeznaczenie ich w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolnicze.

Wyrok WSA w Łodzi z 8 listopada 2012 r., II SA/Łd 598/12,
Lex, nr 1241637

Uzgodnienie w zakresie ochrony gruntów rolnych nie zastępuje zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Zgoda na zmianę przeznaczenia następuje jedynie w procedurze sporządzania planu miejscowego. Uzgodnienie to ma na celu kontrolę, czy np. nie dochodzi do lokalizacji inwestycji niedającej się pogodzić z rolnym lub leśnym przeznaczeniem gruntu.

Wyrok WSA w Poznaniu z 21 listopada 2012 r., IV SA/Po 520/12,
Lex, nr 1242211

12. Inne

Treść art. 2 pkt 15 ustawy z 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich i art. 2 ust. 1 lit. f rozporządzenia nr 1774/2002 ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzezna-

czonych do spożycia przez ludzi wyklucza możliwość uznania dżdżownic za zwierzęta gospodarskie.

Wyrok WSA w Warszawie z 3 stycznia 2012 r., VI SA/Wa 830/11,
Lex, nr 1139802

Podstawą do uznania, że producent rolny jest posiadaczem gruntów rolnych jest, jedynie posiadanie gruntów o charakterze trwałym, a związek z rzeczą nie powinien wyrażać się w sporadycznym zawładnięciu rzeczą, lecz w możliwości korzystania z niej przez czas nieokreślony.

Wyrok WSA w Białymstoku z 12 stycznia 2012 r., I SA/Bk 424/11,
Lex, nr 1109594

1. Wprawdzie, zgodnie z obowiązującymi przepisami rolnik otrzymuje materiał graficzny i określone dane, wcześniej ustalone, ale nie zwalnia to go od deklarowania prawidłowych obszarów, w szczególności gdy zmienia oznaczenie działek rolnych i rodzaj upraw na poszczególnych powierzchniach.

2. Udział strony w czynnościach kontrolnych nie jest obowiązkowy, a skoro tak, to organ nie ma również obowiązku zawiadamiania strony o terminie kontroli. Dla prawidłowości postępowania ważne jest natomiast, by rolnik został poinformowany o jej wynikach i miał możliwość wypowiedzenia się co do ustaleń poczynionych w trakcie kontroli.

Wyrok WSA w Olsztynie z 18 stycznia 2012 r., I SA/OI 732/11,
Lex, nr 1109642

Art. 6 ustawy z 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym określa warunki podmiotowe i przedmiotowe do uzyskania prawa własności gruntu. Prawo to służy właścicielom budynków, a budynki muszą znajdować się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu. Oznacza to, że aby ubiegać się o prawo nieodpłatnego nabycia własności działki, należy legitymować się tytułem własności do budynków, a zatem być ich właścicielem oraz wykazać, że znajdują się one na działce wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu.

Wyrok WSA w Olsztynie z 6 marca 2012 r., II SA/OI 83/12,
„Wspólnota” 2012, nr 12, poz. 31; Lex, nr 1126131

1. Prawidłowa interpretacja art. 23a ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz.U. nr 137, poz. 1300, ze zm.), z uwzględnieniem wzajemnych relacji pomiędzy jego ust. 1 a ust. 4 prowadzi do wniosku, że podstawową informacją, jaką hodowcy bądź ich organizacje mogą żądać od posiadaczy gruntów, są informacje o wykorzystaniu materiału ze zbioru. Jeżeli posiadacz złoży oświadczenie, że takiego materiału nie wykorzystuje, nie można żądać od niego podania innych informacji, ponieważ w takiej sytuacji uzyskanie owych informacji nie służyłoby celowi, w jakim są one zbierane. Oczywistym jest, iż informacje te mają służyć ewentualnemu nałożeniu opłat licencyjnych, co do których podstawą nałożenia jest wykorzystywanie materiału. Chybione jest przy tym powoływanie się na przepis art. 23c wyżej cytowanej ustawy przewidujący prawo kontroli posiadacza gruntów, bowiem tę zainicjować może ewentualnie tak pozytywne jak i negatywne oświadczenie posiadacza co do korzystania z materiału ze zbioru, a nie informacja co do danych identyfikujących posiadane działki rolne; trudno doszukać się jakiegokolwiek związku pomiędzy odmową przekazania danych o posiadanych działkach, a realizacją uprawnień kontrolnych.

2. Roszczenie z art. 23a ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz.U. nr 137, poz. 1300, ze zm.) służy zaspokojeniu interesów ekonomicznych podmiotów uprawnionych do jego zgłoszenia, bowiem zmierza do prawidłowego nałożenia opłat licencyjnych. Nie jest to roszczenie o charakterze kontrolnym, służące weryfikacji istnienia lub nieistnienia zobowiązania majątkowego pozwanego wobec podmiotu trzeciego – uprawnionego hodowcy, bowiem taki charakter miałoby ewentualne roszczenie wywiedzione na podstawie art. 23c ustawy (o udostępnienie dokumentów, wpuszczenie na teren gospodarstwa itd.).

Wyrok SA w Szczecinie z 10 maja 2012 r., I ACa 159/12,
OSA 2012, nr 12, poz. 64-83; Lex, nr 1230370

W przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.) przysługuje spółce cywilnej.

Uchwała 7 sędziów NSA w Warszawie z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12,
ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 63; Lex, nr 1163186

Spółka do sprawowania zarządu nad wspólnotą gruntową nie jest podmiotem oderwanym od członków wspólnoty gruntowej, lecz pełni wobec nich rolę służebną, mając na celu dobro wszystkich udziałowców. Żaden z przepisów ustawy z 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie stanowi, że grunty wspólnot grunto-

wych są własnością lub znajdują się posiadaniu spółki jako takiej. Utworzona w oparciu o przepisy ustawy spółka ma jedynie za zadanie zapewnienie racjonalnego sposobu korzystania z gruntów wspólnoty przez udziałowców. Jednocześnie brak jest unormowania, które pozbawiałoby uprawnionych do udziału we wspólnocie prawa do posiadania gruntów wspólnoty. Wręcz przeciwnie, przepisy art. 8 i art. 9 ustawy z 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych określają udziałowców wspólnotowych, a nie spółkę, jako uprawnionych do korzystania ze wspólnoty gruntowej.

Wyrok WSA w Lublinie z 14 czerwca 2012 r., III SA/Lu 160/12,
Lex, nr 1231976

Przepis § 2 pkt 3 lit. a i lit. b rozporządzenia z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane wystąpieniem w 2011 r. huraganu, deszczu nawalnego lub przymrozków wiosennych (Dz. U. Nr 167, poz. 996), należy odczytywać w łączności z art. 11 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 8 rozporządzenia wspólnotowego nr 1857/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz. Urz. UE L Nr 358, poz. 3). Z przepisów tych powinna być wyinterpretowana norma prawna wskazująca jako warunek udzielenia pomocy rolnikowi, który poniósł szkody w wyniku niekorzystnych zjawisk klimatycznych, wystąpienia huraganu, deszczu nawalnego lub przymrozków wiosennych niezależnie od tego, czy zjawiska te występowały samodzielnie czy też łącznie z innymi warunkami pogodowymi, stanowiącymi „niekorzystne zjawiska klimatyczne, które mogą być porównane do klęski żywiołowej”. Mimo tego, że w przepisach rozporządzenia spośród tychże „niekorzystnych zjawisk klimatycznych”, których wystąpienie daje podstawę do ubiegania się przez rolnika o rekompensatę szkód poniesionych w ich wyniku, wskazano jedynie huragan, deszcz nawalny i przymrozki wiosenne, to nie ulega wątpliwości, że łączne wystąpienie z tymi zjawiskami klimatycznymi innych zjawisk o podobnym charakterze nie stanowi przesłanki negatywnej przyznania omawianej pomocy.

Wyrok WSA w Lublinie z 27 września 2012 r., II SA/Lu 739/12,
Lex, nr 1258268

Opracowanie: DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Niemiecko-polska konferencja „Das vergleichende Agrarrecht als Erkenntnisquelle“ Getynga, 26-27 kwietnia 2013 r.

W dniach 26-27 kwietnia 2013 r. odbyła się w Getyndze pierwsza niemiecko-polska konferencja naukowa zorganizowana przez Instytut Prawa Rolnego tamtejszego Uniwersytetu. Współorganizatorem ze strony polskiej była Katedra Prawa Rolnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

W obradach wzięli udział agraryści z różnych ośrodków uniwersyteckich w Polsce (UJ, UŚ, UW, UP we Wrocławiu, UP w Poznaniu i UAM) oraz agraryści niemieccy współpracujący ze wspomnianym Instytutem w Getyndze. Sam temat konferencji nie był przypadkowy. Jak podkreślili we wprowadzeniu współorganizatorzy (prof. José Martínez, Dyrektor Instytutu, oraz prof. Roman Budzinowski), tak określony temat stanowi dobry punkt wyjścia dalszej współpracy, daje możliwość poznania problemów podejmowanych przez naukę niemiecką i polską.

Referat wprowadzający, charakteryzujący prawo rolne jako naukę (*Agrarrecht als Wissenschaft*) wygłosił prof. Roman Budzinowski. Poruszone w referacie wątki można traktować w pewnym zakresie jako *Erkenntnisquelle*, gdyż zawierają one informacje i oceny odnoszące się do rozwoju nauki prawa rolnego, wskazują niektóre zagrożenia oraz perspektywy. Charakter regulacji prawnorolnych umożliwia rozwijanie szerokiej współpracy międzynarodowej. Z pewnością, jak stwierdził referent w konkluzji, tematów badawczych dla agrarystów – choćby ze względu na nowe wyzwania – nie zabraknie. Należy więc powtórzyć za R. Norerem *Das Agrarrecht – vivat, crescat, floreat* i z pewnym optymizmem patrzeć w przyszłość. Nauka prawa rolnego służy przecież realizacji prawa każdego człowieka do bezpiecznego żywienia i życia w zdrowym środowisku.

Dalsze referaty ze strony polskiej dotyczyły problematyki spółdzielczości w rolnictwie i na obszarach wiejskich (dr Aneta Suchoń, *Genossenschaften in der Land-*

wirtschaft und im ländlichen Raum), dywersyfikacji działalności rolniczej (prof. T. Kurowska, dr Dorota Łobos-Kotowska, *Diversification of agricultural activities. Selected comparative legal issues*), koncepcji agroturystyki w prawie unijnym i krajowym (dr Anna Kapała, *The concept of agritourism in European Union and national law*), korzystania z gruntów rolnych w kontekście pozyskiwania biomasy w aspekcie prawoporównawczym (dr Kamila Błażejewska, *Biomass and agricultural land use – comparative analysis of Polish, German and French regulations*), regulacji prawnej państwowych gruntów rolnych w Polsce i w Niemczech po 1989 r. (prof. Paweł Czechowski, dr Adam Niewiadomski, *Die rechtliche Regelungen der staatlichen landwirtschaftlichen Flächen in Polen und Deutschland nach 1989 – die Ähnlichkeiten und Unterschiede*) oraz rolnika indywidualnego jako uczestnika obrotu gruntami rolnymi w prawie polskim i niemieckim (dr Paweł Blajer, *Der „individuelle“ Landwirt als Teilnehmer des Grundstücksverkehrs nach polnischer und deutschen Recht*).

Pierwszy referat ze strony niemieckiej wygłosił dr Christian Busse (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz). Referent przedstawił nową niemiecką ustawę o strukturze rynku rolnego z 2013 r., akcentując rolę organizacji producentów rolnych i związków branżowych (*Das neue deutsche Agrarmarktstrukturgesetz 2013 – Landwirtschaftliche Erzeuger organisationen und Branchenverbände im deutschen Recht*)¹.

Detlev Moeler (Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen) przedstawił referat dotyczący kompetencji Izby Rolnej Północnej Nadrenii-Westfalii w zakresie ochrony roślin na przykładzie stosowania biostycydów oraz środków ochrony roślin (*Abgrenzungsprobleme im Pflanzenschutzrecht am Beispiel der Biozide und Pflanzenschutzmittel*). Referent wskazał, że kompetencje tej Izby obejmują kontrolę m.in. producentów biocydów i środków ochrony roślin w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących rozpowszechniania tych substancji. Rygory prawne wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin są przy tym bardziej surowe niż w wypadku biocydów. W każdym kraju związkowym, jak zauważył D. Moeler, istnieje jednostka organizacyjna sprawująca kontrolę nad obrotem biocydami i środkami ochrony roślin. Sam rynek tych substancji obejmuje jednak całe terytorium RFN. Dlatego konieczne jest każdorazowe uwzględnienie stanowisk jednostek kontrolnych pozostałych krajów związkowych.

Z kolei prof. José Martínez przedstawił referat dotyczący związków rolnictwa i ochrony przyrody (*Landwirtschaft und Naturschutz*). Punktem wyjścia referatu było stwierdzenie, że obecnie przepisy z zakresu ochrony środowiska silnie oddziałują na normy prawa rolnego. Ustawodawca niemiecki ukształtował w tym zakresie ustawodawstwo, opierając się na ogólnych założeniach, że gospodarka rolna prowadzona przez małych producentów rolnych zasadniczo wywiera korzystny wpływ na stan natury. W tym zakresie kluczowe znaczenie przypada federalnej ustawie o ochronie

¹ Referat w wersji rozszerzonej publikowany jest w niniejszym numerze Przeglądu.

natury z 29 lipca 2009 r., której § 5 ust. 2 wyraźnie wskazuje na konieczność prowadzenia gospodarki rolnej w sposób zgodny z tzw. dobrymi zasadami gospodarowania (*gute fachliche Praxis*).

Z kolei mgr Anna Lohr-Gerland (Georg-August-Universität Göttingen) zajęła się problematyką zarządzania ryzykiem w rolnictwie (*Das Risikomanagement in der Landwirtschaft*). Referentka przedstawiła szczegółowy opis przyjętych w praktyce działań służących ograniczeniu ryzyka gospodarczego, które jest szczególnym wyzwaniem dla producentów rolnych. Dotyczy to zwłaszcza ryzyka wynikającego z niekorzystnych zjawisk pogodowych. Opis form zarządzania ryzykiem obejmował zarówno działania uregulowane przepisami prawa rolnego (np. ubezpieczenia upraw rolnych), jak i działania w sferze gospodarowania (np. tworzenie rezerw celowych w budżecie producentów rolnych).

Dr Wilhelm Kleineke (Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Celle) przedstawił problematykę orzekania w sprawach rolnych (*Aktuelle Fälle des zivilrechtlichen Agrarrechts*). Wbrew tytułowi referent nie ograniczył się do przedstawienia przeglądu orzecznictwa niemieckiego w zakresie prywatnego prawa rolnego, lecz opisał sądy do spraw rolnych w Niemczech. W ramach sądów rejonowych i apelacyjnych istnieją jednostki organizacyjne zwane „sądami rolnymi”. Orzekają w nich składy sędziowskie złożone z sędziów zawodowych i z ławników. W sprawach z zakresu prawa rolnego Sąd Najwyższy RFN orzeka zaś w składzie trzech sędziów zawodowych i dwóch ławników. Ustawa o postępowaniu sądowym w sprawach rolnych zawiera zamknięty katalog spraw podlegających rozpoznaniu w sądach rolnych.

Na koniec Jens Haarstrich (Rechtsanwalt, Niedersächsisches Landvolk) przedstawił referat dotyczący niemieckiego prawa dzierżawy gruntów rolnych (*Das deutsche Landpachtrecht zwischen Vertragsfreiheit und Pächterschutz*). Osią wystąpienia było zaakcentowanie pewnej sprzeczności między zasadą swobody umów a postulatem ochrony dzierżawców oraz oddziaływanie tej sprzeczności na kształt prawa dzierżawy gruntów rolnych. J. Haarstrich opisał genezę i ewolucję niemieckiego prawa dzierżawy gruntów rolnych. Obecny kierunek prac nowelizacyjnych sprowadza się do ochrony dzierżawców przed zbyt silnym wzrostem wysokości czynszu, przy czym rozważa się m.in. wprowadzenie ustawowej górnej granicy jego wysokości.

Poruszone w referatach wątki stanowiły zachętę do wyrażenia woli kontynuowania współpracy. W gruncie rzeczy zadania badawcze stojące przed polską i niemiecką nauką prawa rolnego są takie same. Całość konferencji dopełnił program turystyczny. Wyjazd poza Getyngę, mimo niesprzyjającej pogody, okazał się bardzo ciekawy. Kolejna konferencja polsko-niemiecka zostanie za dwa lata zorganizowana w Poznaniu.

ROMAN BUDZINOWSKI,
MICHAŁ MARCINKOWSKI

Sprawozdanie z drugiej edycji kursu „Global Food Law and Quality” Viterbo, 3-16 lutego 2013 r.

W dniach 3-16 lutego 2013 r. w Viterbo we Włoszech odbyła się druga edycja kursu prawa żywnościowego „Global Food Law and Quality”, zorganizowana przez Uniwersytet Tuscia w Viterbo w ramach projektu Komisji Europejskiej IP ERA-SMUS, którego kierownikiem naukowym był, jak dotychczas, prof. Ferdinando Albisinni, ceniony agrarysta specjalizujący się w prawie żywnościowym oraz adwokat².

Przedmiotem około 28 wykładów była problematyka prawa żywnościowego obejmująca takie zagadnienia, jak w szczególności: podstawy prawne stanowienia prawa żywnościowego, instytucje unijnego i krajowego prawa żywnościowego, rynek rolno-spożywczy, jakość, bezpieczeństwo i higiena żywności, w tym ochrona oznaczeń geograficznego pochodzenia, produkty ekologiczne, jak również produkty GMO, oznaczanie produktów. Podczas wystąpień prelegentów często pojawiały się kwestie wywołujące w dyskusjach naukowych kontrowersje i różnorodne oceny, na przykład produkty GMO, jakość i pochodzenie produktów żywnościowych. Spotkanie w ramach programu dawało okazję do wymiany poglądów i ciekawych refleksji uczestników.

Wykładowcami byli profesorowie włoskich uniwersytetów, wybitni znawcy tej dziedziny prawa, jak np. prof. Alberto Germanò, prof. Eleonora Sirsi czy prof. Paolo Borghi. Ponadto wykłady poprowadzili profesorowie z Hiszpanii (np. prof. Angel Martinez Gutierrez). Natomiast ze strony polskiej udział w tegorocznej edycji wzięła dr Katarzyna Leśkiewicz z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i studenci z kierunku europeistyka na Wydziale Prawa i Administracji UAM oraz dr Agnieszka Szymecka wraz z kilkoma studentami z Akademii L. Koźmińskiego w Warszawie. Wykłady prowadzone były w języku angielskim.

Uczestnikami programu byli studenci i doktoranci z rozmaitych ośrodków naukowych z różnych krajów, w tym Francji, Niemiec, Hiszpanii i Włoch oraz z Polski. Po każdym wykładzie w cyklu miała miejsce dyskusja i warsztaty naukowe, podczas których przygotowywano konspekty i podsumowania poszczególnych wątków badawczych. Kurs zbieńczył test końcowy i ewaluacja osiągnięć studentów.

Małowniczo położone Viterbo, interesująca atmosfera zabytkowej zabudowy i nie najgorsza pogoda, jak na porę zimową (ponad 10 stopni) sprawiły, że udział w programie okazał się nie tylko przyjemnością naukową, lecz także kolejnym miłym spotkaniem z profesorami i studentami.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

² Na temat pierwszej edycji zob. K. Błażejewska, *Sprawozdanie z kursu „Global Food Law and Quality”, Viterbo, 12-23 lutego 2012 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 351 i n.

V. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA 2012 R.

I. Artykuły i studia

- ALEXANDER L., *Agropaliwa – zarys problematyki prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- BIELUK J., *„Dziedziczenie” uprawnień administracyjnych na przykładzie kwot mlecznych i płatności do gruntów*, w: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. 3, red. A. Doliwa, S. Prutis, Białystok 2012.
- BIELUK J., *Opodatkowanie sprzedaży nieruchomości rolnych podatkiem od towarów i usług*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- BIELUK J., *Podatek od nieruchomości w działalności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- BIELUK J., *Zasady zwolnienia gospodarstw rolnych z podatku od spadków i darowizn*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- BIELUK J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Kwoty mleczne jako przedmiot obrotu – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- BLAJER P., *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- BLAJER P., *Ustawowe prawo pierwokupu gospodarstwa rolnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogusławowi Gawlikowi*, red. J. Pisuliński, P. Tereszkievicz, F. Zoll, Warszawa 2012.
- BŁĄŻEJEWSKA K., *Agricultural Biogas Sector in Poland – Potential and New Business Opportunities in the Light of the Latest Regulatory Framework*, 20th European Biomass Conference and Exhibition, sierpień 2012 r.

- BŁĄŻEJEWSKA K., *Pozyskiwanie biomasy z gruntów rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- BŁĄŻEJEWSKA K., *Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- BŁĄŻEJEWSKA K., *Sustainability Criteria for Solid and Gaseous Biomass – Can Voluntary Approaches Ever Be Efficient?*, 20th European Biomass Conference and Exhibition, sierpień 2012 r.
- BOCHEŃSKI M., TOMKIEWICZ E., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014-2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- BOGUĆKA I., *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- BRODECKI S., CICHĄLEWSKA P., *Wpływ Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- BUDZINOWSKI R., *Die Rolle des Privatrechts in der Regelung der Landwirtschaft*, „Jahrbuch des Agrarrechts”, Band XI, 2012.
- BUDZINOWSKI R., *Die Zukunft der EU Agrarpolitik aus polnischer Perspektive*, w: *Die gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, red. J. Martinez, Göttingen 2012.
- BUDZINOWSKI R., *Insegnamento di diritto agrario in Polonia*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- BUDZINOWSKI R., *O przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej – uwagi z perspektywy Polski*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- BUDZINOWSKI R., *Le statut de l'exploitation agricole en droit polonais*, „Revue de Droit Rural” 2012, nr 407.
- BUDZINOWSKI R., *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012.
- CZECHOWSKI P., *Korzystanie z nieruchomości rolnych w aspekcie koegzystencji upraw roślin genetycznie modyfikowanych, tradycyjnych i ekologicznych*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- CZECHOWSKI P., *Natura 2000 a parki narodowe – wybrane problemy prawne*, w: *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Struss, Warszawa 2012.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.

- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- CZYŻEWSKI A., STĘPIEŃ S., *Wspólna Polityka Rolna – doświadczenia i przyszłość*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- ETEL L., *Podatek rolny – czas na zmiany*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- GAŁA P., *Ograniczenia zbywania akcji i udziałów spółek strategicznych Agencji Nieruchomości Rolnych na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- GAŁA P., *Wybrane prawne aspekty ochrony i wykorzystania roślinnych zasobów genowych*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- GAŁA P., Korzycka-Iwanow M., *Ochrona prawna odmian roślin*, w: *System prawa prywatnego*, t. 14 A: *Prawo własności przemysłowej*, red. A. Skubisz, Warszawa 2012.
- JANKOWSKI B., *Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- JEŻYŃSKA B., *Organy ochrony środowiska w mechanizmach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*, w: *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce (monografia)*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, RS Druk, Rzeszów 2012.
- JEŻYŃSKA B., *La politique agricole commune. Perspectives de changements après 2013*, w: *Les problèmes théoriques de la science administrative*, edite par J. Niczyporuk, Wydawnictwo International Institute of Administrative Sciences i Polska Akademia Nauk, Bruxelles-Paris 2012.
- JEŻYŃSKA B., *Prakseologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- JEŻYŃSKA B., *System doradztwa rolniczego w założeniach Pakietu Legislacyjnego WPR 2020*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2012, nr 4.
- JEŻYŃSKA B., *Umowa ramowa jako podstawa organizacji klastra produktów rolnych*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, red. A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek, Warszawa 2012.
- JEŻYŃSKA B., *Wizja systemu doradztwa rolniczego w kontekście propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej*, *Opinia zlecona*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 1012, BAS-2405/12A.
- JEŻYŃSKA B., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy obciążeń publicznoprawnych w rolnictwie*, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych. *Opinie i Ekspertyzy*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, OE-183.

- JEŻYŃSKA B., *Znaczenie gruntów rolnych w świetle nowych założeń opodatkowania rolnictwa*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga pamiątkowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- JEŻYŃSKA B., PASTUSZKO R., *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych. Opinie i Ekspertyzy, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012.
- JEŻYŃSKA B., PASTUSZKO R., *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych. Opinie i Ekspertyzy, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2012, OE-197.
- JURCEWICZ A., TOMKIEWICZ E., *Wspólna polityka rolna po 2013 roku*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- KAPALA A., *Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- KAPALA A., *Wymogi bezpieczeństwa i higieny żywności w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- KUJOWSKI D. R., *Ochrona gruntów rolnych – prawda czy fikcja?*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- KLAT-GÓRSKA E., *Nabycie prawa własności działki gruntu na podstawie art. 118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- KŁOŚIŃSKA M., KRÓL M., *Nachhaltiges Landmanagement in Polen*, w: *Nachhaltiges Landmanagement. Konzeption eines integrierten Systems für nachhaltiges Landmanagement zur Anpassung an den Klimawandel*, „Paper der Interdisziplinären Forschungsarbeitsgemeinschaft für Gesellschaft, Umwelt und Siedlung” 2012, nr 3.
- KORZYCKA-IWANOW M., *Kilka uwag o „ryzyku rozwoju” w regulacjach żywności zmodyfikowanej genetycznie (GMO), nowej żywności i suplementu diety*, „Forum Prawnicze” 2012, nr 1 (9).
- KORZYCKA-IWANOW M., *Prawo właściciela do korzystania z nieruchomości rolnej; prawa sąsiedzkie na tle stosowania techniki genetycznej w uprawach rolnych*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- KREMER E., *Odpowiedzialność majątkiem wspólnym za zobowiązania jednego z małżonków*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana prof. A. Oleszce*, red. A. Dańdo-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek, Warszawa 2012.

- KREMER E., *Osoba pozostająca w związku małżeńskim jako strona umowy dzierżawy*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana prof. B. Gawlikowi*, red. J. Pisuliński, P. Tereszkiewicz, F. Zolla, Warszawa 2012.
- KREMER E., *Problematyka reformy rolnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Państwo praw i prawo karne. Księga jubileuszowa prof. A. Zolla*, red. P. Kardas, W. Wróbel, T. Sroka, Warszawa 2012.
- KREMER E., *Wybrane zagadnienia dotyczące nacjonalizacji nieruchomości ziemskich na terenach południowo-wschodnich Polski w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- KRÓL M., *Rola programów rolnośrodowiskowych i wymogów wzajemnej zgodności jako instrumentów prawnych ochrony środowiska na obszarach cennych ze względów przyrodniczych*, w: *Obszary chronione w gminie: przeszkody we wzroście gospodarczym czy szanse na zrównoważony rozwój?*, Streszczenia wystąpienia, Supraśl 2012.
- KRÓL M., *Rolnictwo ekologiczne i „rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej”*, „Biuletyn Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich Województwa Warmińsko-Mazurskiego” 2012, nr 14.
- KRÓL M., *Rozwój obszarów wiejskich – integralna część zrównoważonego rozwoju regionów Unii Europejskiej*, „Biuletyn Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich Województwa Warmińsko-Mazurskiego” 2012, nr 13.
- KUKLO C., *Rodzina chłopska w dawnej Polsce w świetle historiografii powojennej*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- KURĄS B., *Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- KUROWSKA T., *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- KUROWSKA T., *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pañki*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- LEŚKIEWICZ K., *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- LICHOROWICZ A., *Nowy etap rozwoju (?) prawnej regulacji dzierżawy gruntów państwowych*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Cywilnoprawne oraz publicznoprawne skutki zbycia gospodarstwa rolnego w świetle ustawy z dnia 26.01.2007 r. o płatnościach w ramach*

- systemów wsparcia bezpośredniego oraz ustawy z dnia 07.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFROW*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Umowa przyznania pomocy z EFROW a inne podobne umowy*, „*Studia Iuridica Agraria*” 10, 2012.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Współczesne funkcje posiadania gruntów rolnych na gruncie przepisów statuujących pomoc unijną*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, red. A. Jacyszyn, A. Dańko-Roesler, M. Pazdan, W. Popiołek, Warszawa 2012.
- MAJCHRZAK A., *Prawno-ekonomiczne aspekty zmian przepisów o dzierżawie nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2012, nr 1.
- MARCINIUK K., *Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości*, „*Studia Iuridica Agraria*” 10, 2012.
- MARCINIUK K., *Kilka uwag do założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, „*Studia Iuridica Agraria*” 10, 2012.
- MARTÍNEZ J., *Obrót nieruchomościami rolnymi w procesie integracji europejskiej*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2012, nr 1.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ A., *Ochrona kwalifikowanych nazw geograficznych. Propozycje interpretacyjne prezentowane w Hiszpanii i Unii Europejskiej*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2012, nr 2.
- MICHAŁOWSKI R., *Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 10, 2012.
- MICHAŁOWSKI R., *Przetarg przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Ewolucja rozwiązań*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- MICHAŁOWSKI R., *Regulacja obrotu państwowymi gruntami rolnymi w świetle przepisów o reformie rolnej i osadnictwie na Ziemiach Odzyskanych*, „*Miscellanea Historico-Iuridica*” 9, 2012.
- MIKOŁAJCZYK J., *Podział gospodarstwa rolnego – de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 10, 2012.
- MIKOŁAJCZYK J., *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcyjnego rolnictwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 10, 2012.
- MIKOŁAJCZYK J., *Zasady prawidłowej gospodarki rolnej jako przesłanka dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, red. A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, M. Popiołek, Warszawa 2012.
- MILANOWSKA D., *Instrumentarium wspierania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020, a oddziaływanie na struktury rolne*, w: *Z zagadnień prawa rolnego*,

- cywilnego i samorządu terytorialnego. *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- NIEWIADOMSKI A., *Process of Reprivatization of agricultural properties in the selected European countries*, „World Academy of Science, Engineering and Technology” 2012, issue 71.
- NIEWIADOMSKI A., *Lease Agreement in the European Countries*, „World Academy of Science, Engineering and Technology” 2012, issue 70.
- NIEWIADOMSKI A., *Modele ingerencji administracyjnoprawnej w sferze imperium i w sferze dominium w obrót nieruchomości rolnymi w Polsce i w nowych landach RFN po 1989 r.*, w: *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- NIEWIADOMSKI A., *Structural Funds of Polish Agriculture*, „World Academy of Science, Engineering and Technology” 2012, issue 71.
- NOWAK A. Z., NIEWIADOMSKA A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- OLESZKO A., SZYMAŃSKA M., *Notarialne poświadczenia dziedziczenia spadku rolnego*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- POPARDOWSKI P., *Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- PRUTIS S., *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- STAŃKO M., *Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- STAŃKO M., *Zakres ochrony własności na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, red. A. Jacy-szyn, A. Dańko-Roesler, M. Pazdan, W. Popiołek, Warszawa 2012.
- STEFAŃSKA K., *Miejsce rodzinnego gospodarstwa rolnego w obrocie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- STEFAŃSKA K., *Przesłanki prawnego różnicowania pojęcia gospodarstwa rolnego*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- STOSIK J., *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- SZUMA J., ZIELIŃSKI A., *Problemy interpretacyjne kryterium „zwarłego obszaru przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze i nieleśne*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.

- SZYMAŃSKA M., *Bezpieczeństwo żywnościowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, „Wiedza Obronna” 2012, nr 1.
- SZYMAŃSKA M., *Restytucja nieruchomości rolnych pozostawionych poza granicami Polski po II wojnie światowej*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- SZYMAŃSKA M., *Zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia jako tytuł prawny legitymizujący dziedziczenie gospodarstwa rolnego*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *Regulacja stosunków handlowych pomiędzy podmiotami łańcucha dostaw żywności – rozwiązania polskie i włoskie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- TAŃSKA-HUS B., *Renty strukturalne jako instrument poprawy struktury obszarowej rolnictwa i przyspieszenia wymiany pokoleń*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- TREMPAŁA M., *Odpowiedzialność administracyjna sprzedawcy detalicznego za wprowadzenie do obrotu artykułu rolno-spożywczego zafałszowanego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Aspekty konstrukcyjnoprawne podziału nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- TRUSZKIEWICZ Z., *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- WIELICZKO, B., *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- WIERZBOWSKI B., *Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- WOJCIECHOWSKI P., *Dopuszczalne oświadczenia zdrowotne (cz. 1)*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2012, nr 5.
- WOJCIECHOWSKI P., *Dopuszczalne oświadczenia zdrowotne (cz. 2)*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2012, nr 6.
- WOJCIECHOWSKI P., *Odpowiedzialność karna i administracyjna beneficjentów pomocy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- WOJCIECHOWSKI P., *Postępowanie dotyczące przyznawania pomocy finansowej w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012.
- WOJCIECHOWSKI P., *Rozpoczęcie obowiązywania nowego rozporządzenia w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2012, nr 2.
- WOJCIECHOWSKI P., *Tajemnica przedsiębiorstwa a obowiązek informowania o żywności, która stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2012, nr 3.

- WOJCIECHOWSKI P., *Zasady ponoszenia opłat za urzędowe kontrole żywności przeprowadzane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” nr 1, 2012.
- WOJCIECHOWSKI P., *Zastosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do przeprowadzania czynności kontrolnych przez organy urzędowej kontroli żywności*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2012, nr 4.
- WOJCIECHOWSKI P., *Znaczenie pojęcia urzędowa kontrola żywności – kontrola, nadzór, czy policja administracyjna?*, w: *Język współczesnego prawa*, Warszawa 2012.

II. Przegląd orzecznictwa

- KREMER E., *Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- KREMER E., *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Wybór orzecznictwa z zakresu prawa rolnego za 2011 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- TROJANOWSKI Z., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2012 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł., *Wyrok TSUE z 25 października 2012 r. w sprawie C-592/11 – Anssi Ketelä*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.

III. Przegląd piśmiennictwa

- BŁAŻEJEWSKA K., opr.: „*Revue de Droit Rural*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- BŁAŻEJEWSKA K., opr.: „*Revue de Droit Rural*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- BŁAŻEJEWSKA K., BUDZINOWSKI R., rec.: *European Food Law*, red. L. Costato, F. Albisinni, Seggiano di Pioltello 2012, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- BUDZINOWSKA M., rec.: *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, red. J. Martinez, Nomos 2012, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., rec.: *Trattato di diritto agrario*, t. 1-3, red. L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino 2011, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., opr.: „*Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., opr.: „*Rivista di Diritto Agrario*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., opr.: „*Rivista di Diritto Agrario*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.

- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Bibliografia z zakresu prawa rolnego za 2011 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- MARCINKOWSKI M., opr.: „*Agrar- und Umweltrecht*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- MARCINKOWSKI M., opr.: „*Agrar- und Umweltrecht*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- RÓŻAŃSKI K., rec.: Ángel Martínez Gutiérrez, *Nuevos títulos de protección de carácter comunitario para los vinos de alidad a propósito de la nueva OCM del vino*, Madrid 2011, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- RÓŻAŃSKI K., opr.: „*Revista de Derecho Agrario y Alimentario*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- SOKOŁOWSKI Ł., „*Jahrbuch des Agrarrechts*”, Bd. 11, 2012, red. José Martínez, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.
- WYJATEK M., opr.: „*Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.

IV. Varia

- BŁAŻEJEWSKA K., *Sprawozdanie z kursu Global Food Law and Quality*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- BŁAŻEJEWSKA K., *20th European Biomass Conference and Exhibition*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.