

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

Roman Budzinowski (redaktor naczelny),
Elżbieta Kremer (redaktor tematyczny),
Krzysztof Różański i Łukasz Mikołaj Sokołowski (sekretarze redakcji)

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),
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, Niemcy)
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
NORBERT OLSZAK (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francja)

Adres Redakcji

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

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego
dostępne są w Internecie na stronie:

<https://repozytorium.amu.edu.pl>

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (14)

2014



POZNAŃ 2014

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

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

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 978-83-232-2809-7
ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl

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

Ark. wyd. 20,00. Ark. druk. 20,75

DRUK I OPRAWA: UNI-DRUK, LUBOŃ, UL. PRZEMYSŁOWA 13

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

AURELIA NOWICKA (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Patenty na wynalazki biotechnologiczne w rolnictwie</i>	11
ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Z prawnego-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka</i>	47
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Poznań)	
<i>Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich ..</i>	73
IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Wspólna Polityka Rolna wobec problemów zarządzania ryzykiem</i>	93
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Zasilek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników</i>	109
ROBERT ZAWŁOCKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Karnoprawna ochrona środowiska naturalnego</i>	127
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa)	
<i>Procedura notyfikacji suplementów diety, czyli o potrzebie nowelizacji ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia</i>	147
ANNA KAPALA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)	
<i>Wymogi higieniczno-sanitarne sprzedaży bezpośredniej żywności wobec aktualnych oczekiwań – aspekty prawno-porównawcze</i>	177
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Prawne aspekty klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów oraz żywności pochodzącej od klonów</i>	199
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Z prawnej problematyki nowej żywności</i>	213

Prawo rolne za granicą

GIOVANNI MARIA FLICK (Rzym, Włochy)	
<i>Z prawnej problematyki ochrony lasów we Włoszech</i>	229

Prawo rolne w praktyce

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu) <i>Procedura dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych – aspekty prawne</i>	243
---	-----

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. MICHAŁ MARCINKOWSKI)	257
„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” (opr. MICHAŁ WYJATEK)	260
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	262
„Revue de Droit Rural” (opr. ZOFIA FRĄCKOWIAK)	264
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	267

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TSUE z 14 kwietnia 2011 r. w sprawie C-327/09 – <i>Mensch und Natur AG przeciwko Freistaat Bayern</i> (opr. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKO- ŁOWSKI)	269
Wyrok TSUE z 27 lutego 2014 r. w sprawie C-396/12 – <i>A.M. van der Ham, A.H. van der Ham-Reijersen van Buuren przeciwko College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland</i> (opr. JUSTYNA GOŹDZIEWICZ- -BIECHOŃSKA)	275

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

Wybrane zagadnienia w sprawach rolnych w orzecznictwie Sądu Najwyż- szego (opr. ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ)	283
--	-----

Tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych (opr. DOROTA ŁOBOS- -KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	297
--	-----

IV. BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za rok 2013 (opr. DOROTA ŁOBOS- -KOTOWSKA, MAREK STAŃKO)	325
---	-----

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

AURELIA NOWICKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Patents for biotechnological inventions in agriculture</i>	11
ANETA SUCHOŃ (University of Life Sciences in Poznań, Poland)	
<i>Legal and economic aspects of the organisation of a milk market</i>	47
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Poznań, Poland)	
<i>Legal aspects of landscape protection in rural areas</i>	73
IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland)	
<i>Common agricultural policy and risk management</i>	93
DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland)	
<i>Maternity benefit payable from farmers social insurance</i>	109
ROBERT ZAWŁOCKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Protection of natural environment in criminal law</i>	127
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Kozminski University, Warsaw, Poland)	
<i>Notification procedure of dietary supplements – the need for amendments to the law of 25 August 2006 on food and nutrition safety</i>	147
ANNA KAPALA (University of Environmental and Life Sciences in Wrocław, Poland)	
<i>Hygiene and sanitary requirements for direct food sales in light of the current market expectations – aspects of a legal comparative analysis</i>	177
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Legal aspects of animal cloning and the placing of clones and food from animal clones on the market</i>	199
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Legal issues related to new food</i>	213

Agricultural law abroad

GIOVANNI MARIA FLICK (Rome, Italy)

<i>Legal issues of forest protection in Italy</i>	229
---	-----

Agricultural law in practice

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)

<i>The procedure of entering changes to the register of food companies – legal aspects</i>	243
--	-----

II. LITERATURE REVIEW	257
------------------------------------	-----

III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	269
--	-----

IV. BIBLIOGRAPHY	325
-------------------------------	-----

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

AURELIA NOWICKA (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>I brevetti per le invenzioni biotecnologiche in agricoltura</i>	11
ANETA SUCHOŃ (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>Sulle problematiche giuridiche ed economiche dell'organizzazione del mercato del latte</i>	47
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Poznań, Polonia)	
<i>Sulle questioni giuridiche della tutela del paesaggio nelle zone rurali</i>	73
IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>La Politica Agricola Comune di fronte ai problemi di gestione del rischio</i>	93
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente di Poznań, Polonia)	
<i>L'indennità di maternità derivante dall'assicurazione sociale degli agricoltori</i>	109
ROBERT ZAWŁOCKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>La tutela penale dell'ambiente</i>	127
AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA (Accademia di Leon Koźminski, Varsavia, Polonia)	
<i>La procedura di notifica per gli integratori alimentari, cioè sulla necessità della modifica della legge del 25 agosto del 2006 sulla sicurezza alimentare e degli alimenti</i>	147
ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente di Wrocław, Polonia)	
<i>I requisiti igienico-sanitari per la vendita diretta degli alimenti di fronte alle attuali aspettative – aspetti giuridici comparati</i>	177
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>Aspetti giuridici della clonazione degli animali e l'immissione in commercio di cloni e di alimenti da animali clonati</i>	199

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>Sulla problematica giuridica di nuovi alimenti</i>	213
Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali	
GIOVANNI MARIA FLICK (Roma, Italia)	
<i>Sulla problematica giuridica della tutela dei boschi in Italia</i>	229
Diritto agrario: aspetti particolari	
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università di Adam Mickiewicz di Poznań, Polonia)	
<i>La procedura di denuncia delle modifiche al registro degli stabilimenti alimentari – aspetti giuridici</i>	243
II. RASSEGNA DI LETTERATURA	257
III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	269
IV. BIBLIOGRAFIA	325

I. ARTYKUŁY

AURELIA NOWICKA

Patenty na wynalazki biotechnologiczne w rolnictwie

1. Uwagi wstępne

Zagadnienia związane z udzielaniem patentów na wynalazki biotechnologiczne oraz określeniem zakresu wynikającej z nich ochrony budzą silne kontrowersje, zarówno natury prawnej, jak i etycznej, gdyż wiążą się z przyznawaniem i egzekwowaniem praw wyłącznych na materiał biologiczny (ludzki, zwierzęcy, roślinny). Szczególne problemy ujawniają się w rolnictwie (i w dziedzinach pokrewnych, jak leśnictwo), a ich źródłem są rozbieżności interpretacyjne dotyczące prawnopatentowego statusu odmian roślin i ras zwierząt oraz sposobów hodowli roślin i zwierząt. Istotnym aspektem tej problematyki są trudności związane z rozgraniczeniem metod inżynierii genetycznej i tradycyjnych (biologicznych) sposobów hodowli, co z kolei dotyka problematyki organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO), zwłaszcza w odniesieniu do transgenicznych roślin i zwierząt.

Charakter prawny patentów oraz treść wynikających z nich praw wyłącznych sprawiają, że mają one bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rolnictwa, a w konsekwencji również gospodarki żywnościowej. Z jednej strony przyznają podmiotowi uprawnionemu wyłączność na korzystanie z opatentowanego wynalazku, z drugiej – w stosunku do innych podmiotów – ograniczają swobodę działalności gospodarczej i badawczo-rozwojowej oraz powodują wzrost kosztów i obciążeń związanych z ryzykiem naruszenia cudzych praw i ponoszeniem odpowiedzialności z tego tytułu. Wobec rosnącej liczby patentów obowiązujących

w Polsce, zarówno krajowych, jak i europejskich, a także wobec perspektywy powstania w Unii Europejskiej systemu jednolitej ochrony patentowej, kwestie te powinny się znaleźć w centrum zainteresowania zarówno organów władzy publicznej, jak i organizacji zrzeszających rolników, hodowców odmian roślin i ras zwierząt oraz producentów rolnych.

Analiza zagadnień objętych tematem niniejszego opracowania wymaga uwzględnienia trzech płaszczyzn regulacji prawnej: krajowej, unijnej i międzynarodowej. Zasady udzielania patentów na wynalazki biotechnologiczne są w prawie polskim uregulowane w ustawie z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹, a w prawie Unii Europejskiej – w dyrektywie nr 98/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych². Na płaszczyźnie międzynarodowej kwestie te są uregulowane w porozumieniu w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej³. Ponadto należy uwzględnić, że wynalazki biotechnologiczne mogą być chronione – w Polsce i w 37 innych państwach naszego kontynentu – na podstawie patentów europejskich udzielanych na zasadach określonych w konwencji monachijskiej z 1973 r.⁴ Ze względu na to, że w sprawach związanych z udzielaniem patentów na wynalazki biotechnologiczne istotną rolę odgrywają depozyty mikroorganizmów, trzeba mieć również na uwadze traktat budapesztański o międzynarodowym uznawaniu depozytu drobno-ustrojów dla celów postępowania patentowego⁵.

Ponadto, biorąc pod uwagę zakaz udzielania patentów na odmiany roślin, konieczne jest uwzględnienie odrębnego systemu ochrony odmian, również uregulowanego na wymienionych trzech płaszczyznach. W ustawodawstwie krajowym chodzi o ustawę z 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin⁶, w Unii Europejskiej – rozporządzenie Rady (WE) nr 2100/94 z 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony

¹ Dz. U. 2013, poz. 1410 (dalej: p.w.p.).

² Dz. Urz. WE L 213 z 30 lipca 1998 r., s. 13. Na temat transpozycji dyrektywy nr 98/44/WE do polskiej ustawy p.w.p. zob. niżej w pkt 3 (dalej: dyrektywa nr 98/44/WE).

³ Dz. U. 1996, Nr 32, poz. 143. TRIPS stanowi załącznik 1C do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marakeszu 15 kwietnia 1994 r. (dalej: TRIPS).

⁴ Konwencja o udzielaniu patentów europejskich, w wersji obowiązującej w dacie wejścia w życie w stosunku do Polski (1 marca 2004 r.), została ogłoszona w Dz. U. 2004, Nr 79, poz. 737 (wraz z regulaminem wykonawczym i protokołami stanowiącymi jej integralną część). Obecnie konwencja obowiązuje ze zmianami wprowadzonymi aktem rewidującym z 29 listopada 2000 r., który wszedł w życie 13 grudnia 2007 r., Dz. U. 2007, Nr 236, poz. 1736 (dalej: KPE).

⁵ Dz. U. 1994, Nr 110, poz. 528.

⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 1300 ze zm.

odmian roślin⁷, a w płaszczyźnie międzynarodowej – konwencję o ochronie nowych odmian roślin⁸.

Poniżej przedstawione zostanie pojęcie wynalazku mającego zdolność patentową, a na tym tle – zasady udzielania patentów (polskich i europejskich) na wynalazki biotechnologiczne. Przedmiotem szczególnej uwagi będzie sposób interpretacji zakazu udzielania patentów na odmiany roślin i czysto biologiczne sposoby hodowli roślin oraz problemy związane z próbami obchodzenia tego zakazu. W końcowej części opracowania przedstawiona zostanie perspektywa powstania jednolitej ochrony patentowej i jej niekorzystne dla naszego rolnictwa konsekwencje, które wystąpią w przypadku jej obowiązywania w Polsce.

W związku ze wspomnianą wyżej konwencją o udzielaniu patentów europejskich (KPE) należy wyjaśnić, że nie jest ona częścią prawa Unii Europejskiej, a udzielający tych patentów Europejski Urząd Patentowy z siedzibą w Monachium nie jest instytucją Unii. Patent europejski nie przyznaje jednolitych praw ani nie zapewnia jednolitej ochrony, lecz jest „wiązką” patentów krajowych państw stron KPE. Może być udzielony, zgodnie z żądaniem podmiotu dokonującego europejskiego zgłoszenia patentowego, na obszar jednego, kilku albo wszystkich państw stron KPE (obecnie jest ich 38: wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej i 10 innych państw, np. Szwajcaria, Norwegia, Islandia, Albania). Skuteczność patentu europejskiego w poszczególnych państwach stron KPE uzależniona jest od walidacji dokonywanej – na wniosek uprawnionego – przez organy krajowe tych państw. W Polsce walidacji dokonuje Urząd Patentowy RP, a jej warunkiem jest dostarczenie do tego Urzędu tłumaczenia opisu patentowego na język polski⁹. Publikowanie tych tłumaczeń zapewnia ich powszechną dostępność, co z kolei umożliwia podmiotom polskim uniknięcie ryzyka naruszenia cudzych praw. Patenty

⁷ Dz. Urz. WE L 227 z 1 września 1994 r. ze zm. (dalej: rozporządzenie nr 2100/94).

⁸ Konwencja, sporządzona w 1961 r., została zmieniona w 1972 r., 1978 r. i 1991 r. Polska przystąpiła do UPOV (w wersji z 1978 r.) z dniem 11 listopada 1989 r., a od 15 sierpnia 2003 r. jest związana jej najnowszą wersją z 1991 r. Państwa strony konwencji tworzą Międzynarodowy Związek Ochrony Nowych Odmian Roślin (UPOV; *International Union for the Protection of New Varieties of Plants*). Konwencja UPOV nie została ogłoszona w „Dzienniku Ustaw”. Jej tekst w języku polskim jest dostępny w Dz. Urz. UE L 192 z 22 lipca 2005 r., s. 63 i n. (jest załącznikiem do decyzji Rady z 30 maja 2005 r. zatwierdzającej przystąpienie Wspólnoty Europejskiej do konwencji UPOV) (dalej: konwencja UPOV).

⁹ Patenty europejskie są udzielane w jednym z trzech języków urzędowych Europejskiego Urzędu Patentowego, tj. w języku angielskim, francuskim bądź niemieckim. Tylko zastrzeżenia patentowe mają oficjalne tłumaczenia na dwa pozostałe języki wspomnianego Urzędu.

europejskie, które stały się skuteczne w poszczególnych państwach, podlegają ustawodawstwu tych państw (art. 2 KPE)¹⁰ i przyznają takie same prawa, jak patenty krajowe udzielone przez te państwa (art. 64 KPE). W szczególności więc patent europejski skuteczny w Polsce podlega ustawie p.w.p. i przyznaje takie same prawa, jak patent udzielony przez Urząd Patentowy RP. Polska jest stroną KPE od 1 marca 2004 r.; począwszy od tej daty patenty europejskie są udzielane i obowiązują na obszarze naszego kraju.

W kontekście dalszych rozważań już w tym miejscu należy zauważyć, że do systemu patentu europejskiego, funkcjonującego na podstawie KPE, wprowadzono większość postanowień dyrektywy nr 98/44/WE. Ze względu na to, że dyrektywa – jako akt prawa Unii Europejskiej – ma moc wiążącą w stosunku do państw członkowskich Unii¹¹, natomiast nie wiąże Europejskiego Urzędu Patentowego (działającego na podstawie KPE) wprowadzenie jej postanowień do systemu patentu europejskiego wymagało odrębnego aktu. Nie nastąpiło to jednak w drodze rewizji KPE, lecz w drodze zmiany regulaminu wykonawczego (będącego integralną częścią KPE), co pozwoliło uniknąć procedury związanej ze zmianą Konwencji. Na mocy decyzji Rady Administracyjnej Europejskiej Organizacji Patentowej z 16 czerwca 1999 r. do regulaminu wprowadzono przepisy (określane jako „zasady”) nowego rozdziału opatrzonego nagłówkiem „wynałazki biotechnologiczne”, które weszły w życie 1 września 1999 r. Obecnie, w wersji obowiązującej od 13 grudnia 2007 r.¹², są one zawarte w rozdziale V (zasady 26-34). Z uwagi na zakres przedmiotowy KPE do regulaminu nie zostały włączone przepisy rozdziału II dyrektywy

¹⁰ Z wyjątkiem nielicznych zagadnień, których regulacja jest zawarta w KPE. Chodzi głównie o sposób ustalania zakresu przedmiotowego patentu europejskiego (art. 69 KPE) oraz podstawy unieważnienia tego patentu (art. 138 KPE).

¹¹ Aż osiem spośród ówczesnych piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej uchybiło obowiązkom związanym z wdrożeniem dyrektywy nr 98/44/WE. Zob. np. wyroki ETS z 28 października 2004 r. w sprawach przeciwko RFN (C-5/04) i Austrii (C-4/04); wyrok ETS z 1 lipca 2004 r. w sprawie *przeciwko Francji* (C-448/03); wyrok ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie *przeciwko Włochom* (C-456/03) (orzeczenia te są dostępne na: www.curia.europa.eu).

¹² W związku z aktem rewidującym z 29 listopada 2000 r. zmianie uległ również regulamin wykonawczy. Zmieniona wersja została opublikowana – w językach angielskim, francuskim i niemieckim – w Dz. Urz. EUP 2007, wydanie specjalne nr 1, s. 91 i n. i ma zastosowanie od dnia wejścia w życie aktu rewidującego (13 grudnia 2007 r.). W tej wersji wprowadzane są dalsze zmiany, m.in. na podstawie decyzji Rady Administracyjnej EOP nr CA/D 2/09 z 25 marca 2009 r. (Dz. Urz. EUP 2009, nr 5, s. 296 i n.). „Dziennik Urzędowy EUP” („Official Journal of the European Patent Office”) jest dostępny na: www.epo.org.

nr 98/44/WE regulujące zakres ochrony (art. 8-11), a także przepisy rozdziału III o wzajemnych licencjach przymusowych (art. 12). Warto zauważyć, że dyrektywa nr 98/44/WE nie ustanowiła dopuszczalności udzielania patentów na wynalazki biotechnologiczne; patenty takie były już wcześniej udzielane przez Europejski Urząd Patentowy, krajowe urzędy patentowe państw członkowskich, a także Urząd Patentowy RP. Celem dyrektywy było zharmonizowanie zasad udzielania omawianych patentów w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, a nadto ustanowienie jednolitych rozwiązań w odniesieniu do zakresu ochrony patentowej. Warto też dodać, że dyrektywa nr 98/44/WE – będąc aktem prawa Unii – podlega wykładni dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości UE, natomiast Trybunał (ani inny organ bądź sąd) nie sprawuje kontroli nad wykładnią postanowień KPE przyjmowaną przez Europejski Urząd Patentowy.

2. Wynalazek mający zdolność patentową; zakazy udzielania patentów

W prawie polskim regulacja tych zagadnień jest zawarta w art. 24-29 p.w.p. Jak stanowi art. 24 p.w.p., patenty są udzielane – bez względu na dziedzinę techniki – na wynalazki, które są nowe, posiadają poziom wynalazczy i nadają się do przemysłowego stosowania. Przesłanki nowości, poziomu wynalazczego i przemysłowej stosowalności są określone w art. 25-27 p.w.p., a ich omówienie w niniejszym opracowaniu nie jest niezbędne, gdyż wynalazki biotechnologiczne podlegają w tym zakresie regulacjom ogólnym. Warto jedynie zaznaczyć, że przesłanka przemysłowej stosowalności jest ujmowana szeroko, a działalność przemysłowa obejmuje również rolnictwo¹³.

Według art. 28 p.w.p. za wynalazki, w rozumieniu art. 24, nie uważa się w szczególności: 1) odkryć, teorii naukowych i metod matematycznych; 2) wytworów o charakterze jedynie estetycznym; 3) planów, zasad i metod dotyczących działalności umysłowej lub gospodarczej oraz gier; 4) wytworów, których niemożliwość wykorzystania może być wykazana w świetle powszechnie przyjętych i uznanych zasad nauki; 5) programów do maszyn cyfrowych; 6) przedstawienia informacji. Spośród wymie-

¹³ Zob. art. 27 p.w.p.: „Wynalazek uważany jest za nadający się do przemysłowego stosowania, jeżeli według wynalazku może być uzyskiwany wytwór lub wykorzystywany sposób, w rozumieniu technicznym, w jakiegokolwiek działalności przemysłowej, nie wykluczając rolnictwa”.

nionych przedmiotów na szczególną uwagę zasługują odkrycia, gdyż objęcie ich omawianym wyłączeniem oznacza, że wykluczona jest możliwość uznania za wynalazek materiału biologicznego (np. mikroorganizmów bądź genów) występujących w przyrodzie. Taki materiał biologiczny nie stanowi wynalazku, a zatem nie zostanie opatentowany w kategorii wytworu (produktu). (Zob. też poniżej uwagi na temat regulacji zawartej w art. 93³ ust. 1 p.w.p.).

Prawnopatentowy status odmian roślin i ras zwierząt jest określony w art. 29 p.w.p., który ustanawia zakaz udzielania patentów na obie kategorie rozwiązań. Jak stanowi art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.p., patentów nie udziela się na odmiany roślin lub rasy zwierząt ani czysto biologiczne sposoby hodowli roślin lub zwierząt¹⁴. W dalszym ciągu przepis zastrzega, że zakaz ten nie ma zastosowania do mikrobiologicznych sposobów hodowli ani do wytworów uzyskiwanych takimi sposobami (w kontekście wytworów będących odmianami roślin bądź rasami zwierząt zob. poniżej w pkt 3). Opatentowaniu może więc podlegać mikroorganizm będący wytworem sposobu mikrobiologicznego (jeśli spełnia wymagania nowości, poziomu wynalazczego i przemysłowej stosowalności), przy czym – jak wspomniano – nie mogą zostać opatentowane mikroorganizmy istniejące w przyrodzie, gdyż są traktowane jako odkrycia. Stosownie do art. 29 ust. 2 p.w.p. sposób hodowli roślin lub zwierząt, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, jest czysto biologiczny, jeżeli w całości składa się ze zjawisk naturalnych, takich jak krzyżowanie lub selekcjonowanie. Pojęcie „hodowli roślin” może być rozumiane w znaczeniu przyjętym w ustawie o ochronie prawnej odmian roślin, w której oznacza ono działalność zmierzającą do wytworzenia i zachowania odmian (art. 2 pkt 5). To ostatnie określenie oznacza działalność zmierzającą do wytworzenia materiału siewnego¹⁵ odmiany, który zapewni jej charakterystyczne właściwości, wyrównanie i trwałość (art. 2 pkt 6).

¹⁴ Ponadto w art. 29 p.w.p. ustanowione są dwa inne zakazy udzielania patentów, odnoszące się do: 1) wynalazków, których wykorzystywanie byłoby sprzeczne z porządkiem publicznym lub dobrymi obyczajami (przy czym korzystania z wynalazku nie uważa się za sprzeczne z porządkiem publicznym tylko dlatego, że jest zabronione przez prawo); 2) sposobów leczenia ludzi i zwierząt metodami chirurgicznymi lub terapeutycznymi oraz sposobów diagnostyki stosowanych na ludziach lub zwierzętach (przepis ten nie dotyczy produktów, a w szczególności substancji lub mieszanin stosowanych w diagnostyce lub leczeniu).

¹⁵ Według art. 2 pkt 8 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin: „materiał siewny” oznacza rośliny lub ich części przeznaczone do siewu, sadzenia, szczepienia, okulizacji lub innego sposobu rozmnażania roślin, w tym z zastosowaniem metod biotechnologii.

Na gruncie KPE¹⁶ pojęcie wynalazków posiadających zdolność patentową (*patentable inventions*) jest określone w art. 52, który w ust. 1 stanowi, że patenty europejskie udzielane są na wszelkie wynalazki we wszystkich dziedzinach techniki pod warunkiem, że są one nowe, posiadają poziom wynalazczy i nadają się do przemysłowego stosowania. W art. 52 ust. 2 KPE zawarta jest przykładowa lista przedmiotów, które nie są uważane za wynalazki w rozumieniu ust. 1, tj. za wynalazki mogące podlegać opatentowaniu. Lista ta obejmuje: a) odkrycia, teorie naukowe i metody matematyczne; b) wytwory o charakterze estetycznym; c) schematy, zasady i metody przeprowadzania procesów myślowych, rozgrywania gier lub prowadzenia działalności gospodarczej oraz programy komputerowe; d) przedstawienia informacji. Wreszcie, w art. 52 ust. 3 KPE sprecyzowano, że ust. 2 wyklucza zdolność patentową przedmiotu lub działalności, o których w nim mowa, jedynie o tyle, o ile europejskie zgłoszenie patentowe lub patent europejski dotyczą takiego przedmiotu lub działalności jako takich (*as such*).

Zakazy patentowania są określone w art. 53 KPE jako „wyłączenia ze zdolności patentowej” (*exceptions to patentability*). Jeden z tych zakazów, określony w art. 53 lit. b KPE, obejmuje odmiany roślin i rasy zwierząt (*plant or animal varieties*) oraz czysto biologiczne sposoby hodowli roślin lub zwierząt (*essentially biological processes for the production of plants or animals*). Zgodnie z dalszą częścią przepisu zakaz ten nie ma zastosowania do sposobów mikrobiologicznych ani produktów otrzymywanych tymi sposobami.

W kontekście zakazu udzielania patentów przewidzianego w art. 29 p.w.p. (i w art. 53 lit. b KPE) należy uwzględnić regulację zawartą w art. 27 ust. 3 lit. b porozumienia TRIPS, według której strony tej umowy międzynarodowej „mogą wyłączyć ze zdolności patentowej rośliny i zwierzęta inne niż drobnoustroje i zasadniczo biologiczne procesy służące do produkcji roślin i zwierząt inne niż procesy niebiologiczne i mikrobiologiczne”. W dalszej części przepisu nakłada na członków Światowej

¹⁶ Nowy tekst KPE (uwzględniający zmiany wprowadzone aktem rewidującym z 29 listopada 2000 r., powołanym wyżej w przyp. 4, a także dokonujący ujednolicenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 tego aktu), określany jako European Patent Convention 2000 (EPC 2000), został przyjęty na podstawie decyzji Rady Administracyjnej Europejskiej Organizacji Patentowej z 28 czerwca 2001 r. i ogłoszony – w językach angielskim, francuskim i niemieckim – w Dz. Urz. EUP 2001, wydanie specjalne nr 4, s. 55 i n.; zob. też Dz. Urz. EUP 2007, wydanie specjalne nr 1. Zgodnie z art. 3 ust. 2 aktu rewidującego, nowy tekst KPE stał się integralną częścią tego aktu.

Organizacji Handlu (WTO) obowiązek zapewnienia ochrony odmian roślin albo na podstawie patentu, albo w ramach systemu ochrony *sui generis* lub też kombinacją obu systemów.

3. Szczególne zasady udzielania patentów na wynalazki biotechnologiczne

W ustawodawstwie polskim regulacja tych zasad jest zawarta w rozdziale 9 ustawy p.w.p. zawierającym przepisy szczególne dotyczące wynalazków biotechnologicznych (art. 93¹-93⁷). Zostały one wprowadzone ustawą nowelizującą z 6 czerwca 2002 r.¹⁷ w celu transponowania postanowień dyrektywy nr 98/44/WE¹⁸.

Według art. 93¹ pkt 1 p.w.p. przez wynalazek biotechnologiczny rozumie się wynalazek w rozumieniu art. 24, dotyczący wytworu składającego się z materiału biologicznego lub zawierającego taki materiał albo sposobu, za pomocą którego materiał biologiczny jest wytwarzany, przetwarzany lub wykorzystywany. Użycie zwrotu wskazującego, że chodzi o „wynalazek w rozumieniu art. 24”, potwierdza, iż w stosunku do omawianej kategorii rozwiązań obowiązują takie same przesłanki zdolności patentowej, jak w odniesieniu do pozostałych wynalazków, tzn. nowość, poziom wynalazczy i przemysłowa stosowność. Pojęcie materiału biologicznego oznacza materiał zawierający informację genetyczną i zdolny do samoreprodukcji albo nadający się do reprodukcji w systemie biologicznym (art. 93¹ pkt 2 p.w.p.).

W art. 93² ust. 1 p.w.p. wymieniono przykładowe kategorie wynalazków biotechnologicznych, na które mogą być udzielane patenty. Są to wynalazki: 1) stanowiące materiał biologiczny, który jest wyizolowany ze swojego naturalnego środowiska lub wytworzony sposobem technicznym, nawet

¹⁷ Dz. U. Nr 106, poz. 945.

¹⁸ Przy interpretacji dyrektywy, także na tle przepisów prawa polskiego stanowiących transpozycję jej postanowień, warto odwołać się do argumentacji zawartej w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 *Kingdom of the Netherlands v. European Parliament and Council of the European Union*. Wyrok rozstrzygnął skargę Holandii żądającej unieważnienia dyrektywy z powołaniem się, m.in., na zarzut naruszenia zakazu udzielania patentów na odmiany roślin, a także zarzut, że dyrektywa – łamiąc zasadę „no patent on life” – godzi w podstawowe prawa człowieka. Wszystkie zarzuty zostały oddalone. Zarówno jednak sam wyrok, jak i poprzedzająca go opinia rzecznika generalnego F. G. Jacobsa z 14 czerwca 2001 r. dostarczają istotnych wskazówek odnośnie do sposobu interpretacji postanowień dyrektywy.

jeżeli poprzednio występował w naturze; 2) stanowiące element wyizolowany z ciała ludzkiego lub w inny sposób wytworzony sposobem technicznym, włącznie z sekwencją lub częściową sekwencją genu, nawet jeżeli budowa tego elementu jest identyczna z budową elementu naturalnego; 3) dotyczące roślin lub zwierząt, jeżeli możliwości techniczne stosowania wynalazku nie ograniczają się do szczególnej odmiany roślin lub rasy zwierząt. W kontekście rozwiązań wymienionych w pkt 1 i 2 szczególne znaczenie ma wymóg ustanowiony w art. 93² ust. 1 p.w.p., zgodnie z którym zgłoszenie wynalazku dotyczącego sekwencji lub częściowej sekwencji genu powinno ujawniać ich przemysłowe zastosowanie.

Powyższe wyliczenie jest oparte na postanowieniach art. 3 ust. 2, art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2 dyrektywy nr 98/44/WE. Redakcyjne ujęcie regulacji polskiej może jednak prowadzić do nieporozumień co do patentowalności wytworów uzyskanych sposobami mikrobiologicznymi¹⁹, jeśli tymi wytworami są odmiany roślin lub rasy zwierząt. Jak wskazano wyżej, art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.p. wyłącza zarówno mikrobiologiczne sposoby hodowli, jak i wytwory uzyskane tymi sposobami spod zakazu patentowania. Analogiczne wyłączenie zawarte jest w dyrektywie nr 98/44/WE (art. 4 ust. 3), przy czym jednak odnosi się ono tylko do czysto biologicznych sposobów hodowli roślin lub zwierząt (art. 4 ust. 1 lit. b), natomiast nie obejmuje odmian roślin ani ras zwierząt (art. 4 ust. 1 lit. a dyrektywy)²⁰. W ujęciu zastosowanym w polskiej ustawie może powstać wątpliwość co do obowiązywania zakazu patentowania odmian roślin bądź ras zwierząt w sytuacji, gdy zostały one uzyskane sposobami mikrobiologicznymi. W celu rozstrzygnięcia tej wątpliwości warto się odwołać do regulacji zawartej w KPE (ściślej – w regulaminie wykonawczym), na mocy której postanowienia dyrektywy nr 98/44/WE zostały włączone do systemu patentu europejskiego (zob. wyżej w pkt 1). Omawianą kwestię reguluje zasada 27 lit. c regulaminu, która z jednej strony stanowi, że patent może

¹⁹ Według art. 93¹ pkt 3 p.w.p. sposób mikrobiologiczny oznacza sposób, w którym bierze udział lub który został dokonany na materiale mikrobiologicznym albo wynikiem którego jest ten materiał.

²⁰ W tym miejscu warto przytoczyć art. 4 dyrektywy nr 98/44/WE w pełnym brzmieniu. Art. 4 ust. 1 stanowi: „Wyłączona jest możliwość udzielenia patentu na: a) odmiany roślin i rasy zwierząt; b) czysto biologiczne sposoby wytwarzania roślin i zwierząt”. Według art. 4 ust. 2, „Wynalazki, które dotyczą roślin lub zwierząt mają zdolność patentową, jeśli możliwość technicznego wykonania wynalazku nie ogranicza się do szczególnej odmiany roślin lub rasy zwierząt”. Jak stanowi art. 4 ust. 3: „Ustęp 1 lit. b) nie narusza zdolności patentowej wynalazków, które dotyczą sposobu mikrobiologicznego lub innego sposobu technicznego albo produktu otrzymanego takim sposobem”.

być udzielony na sposób mikrobiologiczny lub inny sposób techniczny, a także na wytwór otrzymany takim sposobem, jednakże z drugiej – wyraźnie zastrzega, że chodzi o wytwór inny niż odmiana roślin bądź rasa zwierząt (*other than a plant or animal variety*). Postanowienie to jest oparte na założeniu, że zakaz udzielania patentów na odmiany roślin lub rasy zwierząt ma zastosowanie niezależnie od tego, jakim sposobem zostały one uzyskane (czysto biologicznym czy też mikrobiologicznym). Skoro także w polskiej ustawie obowiązuje analogiczny zakaz (art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.p.), to w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą nr 98/44/WE należy przyjąć, że w sytuacji, gdy wytworem sposobu mikrobiologicznego jest odmiana roślin lub rasa zwierząt, wytwór taki nie podlega opatentowaniu. Taką wykładnię potwierdzają ustawy innych państw członkowskich Unii Europejskiej, np. niemiecka ustawa patentowa, w której wyraźnie zastrzega się, że wyłączenie zakazu patentowania wytworów uzyskanych sposobami mikrobiologicznymi nie dotyczy odmian roślin i ras zwierząt (zob. § 2a ust. 2 pkt 2 Patentgesetz)²¹.

Do wynalazków biotechnologicznych mają zastosowanie – obok wyłączeń i zakazów patentowania określonych w art. 28 i 29 p.w.p. – także szczególne wyłączenia i zakazy, specyficzne dla omawianej kategorii rozwiązań. Po pierwsze, stosownie do art. 93³ ust. 1 p.w.p., za wynalazek nie uważa się ciała ludzkiego, w różnych jego stadiach formowania się i rozwoju oraz zwykłego odkrycia jednego z jego elementów, włącznie z sekwencją lub częściową sekwencją genu²². Po drugie, skonkretyzowana została kategoria wynalazków objętych zakazem patentowania na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 p.w.p. (zob. wyżej). Jak stanowi art. 93³ ust. 2 p.w.p., za wynalazki biotechnologiczne, których wykorzystywanie byłoby sprzeczne z porządkiem publicznym lub dobrymi obyczajami lub moralnością publiczną, uważa się w szczególności: 1) sposoby klonowania ludzi;

²¹ Przepis ten stanowi, że patenty mogą być udzielane na sposoby mikrobiologiczne oraz na wytwory uzyskane tymi sposobami, o ile nie są to odmiany roślin bądź rasy zwierząt („Patente können erteilt werden für Erfindungen, [...] die ein mikrobiologisches oder ein sonstiges technisches Verfahren oder ein durch ein solches Verfahren gewonnenes Erzeugnis zum Gegenstand haben, sofern es sich dabei nicht um eine Pflanzensorte oder Tierrasse handelt”).

²² W toku wykładni wyłączenia określonego w art. 93³ ust. 1 p.w.p. należy mieć na uwadze przepis art. 93² ust. 2 p.w.p. ustanawiający wymaganie, że zgłoszenie wynalazku dotyczącego sekwencji lub częściowej sekwencji genu powinno ujawniać ich przemysłowe zastosowanie. Zastosowanie takie polega w szczególności na wytwarzaniu określonego białka, kodowanego przez dany gen, po uprzednim wprowadzeniu genu do odpowiedniej komórki. Natomiast sama sekwencja DNA, bez wskazania funkcji, nie zawiera żadnej informacji technicznej, a zatem nie jest wynalazkiem podlegającym opatentowaniu (motyw 23 preambuły dyrektywy nr 98/44/WE).

2) sposoby modyfikacji tożsamości genetycznej linii zarodkowej człowieka; 3) stosowanie embrionów ludzkich do celów przemysłowych lub handlowych²³; 4) sposoby modyfikacji tożsamości genetycznej zwierząt, które mogą powodować u nich cierpienia, nie przynosząc żadnych istotnych korzyści medycznych dla człowieka lub zwierzęcia, oraz zwierzęta będące wynikiem zastosowania takich sposobów. Powyższe regulacje stanowią transpozycję art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 2 dyrektywy nr 98/44/WE.

Lista rozwiązań objętych zakazem patentowania na podstawie art. 93³ ust. 2 p.w.p. ma charakter przykładowy, a jej celem jest dostarczenie krajowym sądom i urzędowi patentowemu ogólnej wskazówki co do wykładni odniesienia do porządku publicznego i moralności. Jak wyjaśniono w motywie 38 preambuły dyrektywy nr 98/44/WE, zakazem udzielenia patentu objęte są wszelkie inne sposoby biotechnologiczne, których użycie godzi w godność człowieka, takie jak wytwarzanie chimer z komórek zarodkowych ludzi i zwierząt lub innych komórek ludzi i zwierząt zdolnych do samoróżnicowania się (totipotentnych). Podkreślając szczególne znaczenie zasad porządku publicznego i moralności w dziedzinie biotechnologii, w dyrektywie wskazano na potrzebę jednoznacznego wyłączenia od opatentowania zarówno sposobów klonowania ludzi²⁴, jak i ingerencji w ludzką linię zarodkową. Ten ostatni zakaz wyklucza uzyskanie patentu na jakiegokolwiek sposoby modyfikowania tożsamości genetycznej ludzkiej linii zarodkowej, w tym terapii genowej w odniesieniu do komórek rozrodczych.

²³ Wykładni tego zakazu zawartego w art. 6 ust. 2 lit. c dyrektywy nr 98/44/WE dokonał unijny Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 18 października 2011 r. w sprawie C-34/10 *Oliver Brüstle przeciwko Greenpeace eV*. Zasadniczym przedmiotem analizy było pojęcie embrionu ludzkiego w rozumieniu powołanego przepisu, a także sposób wykładni tego przepisu w odniesieniu do sytuacji, w których pozyskiwanie komórek macierzystych wiąże się z unicestwianiem embrionów ludzkich. Według Trybunału „embrionem ludzkim” jest każda ludzka komórka jajowa począwszy od stadium jej zapłodnienia, każda niezapłodniona ludzka komórka jajowa, w którą wszczepiono jądro komórkowe pochodzące z dojrzałej komórki ludzkiej oraz każda niezapłodniona ludzka komórka jajowa, która została pobudzona do podziału i dalszego rozwoju w drodze partenogenezy. Trybunał wypowiedział się przeciwko patentowaniu wynalazków zakładających unicestwianie embrionów ludzkich. Wcześniej podobne stanowisko zajęła Rozszerzona Komisja Odwoławcza EUP w decyzji z 25 listopada 2008 r. w sprawie G 2/06 *Use of embryos/WARF*, dotyczącej wynalazku pt. *Primate Embryonic Stem Cells* (Dz. Urz. EUP 2009, nr 5, s. 306 i n.).

²⁴ Mianem „klonowania”, objętego zakazem patentowania na podstawie art. 93³ ust. 2 pkt 1 p.w.p., określa się metody, w tym podział embrionu, zmierzające do wytworzenia człowieka o takiej samej jądrowej informacji genetycznej jak inny żyjący lub zmarły człowiek (zob. pkt 41 preambuły dyrektywy nr 98/44/WE).

4. Zakres ochrony wynikającej z patentu na wynalazek biotechnologiczny

W odniesieniu do omawianej grupy wynalazków obowiązują ogólne reguły ustalania zakresu ochrony wynikającej z patentu, wyrażone w art. 63 ust. 2 p.w.p. Zgodnie z tym przepisem zakres przedmiotowy patentu określają zastrzeżenia patentowe, zawarte w opisie patentowym, a opis wynalazku i rysunki mogą służyć do wykładni zastrzeżeń patentowych. W stosunku do patentów europejskich kwestia ta jest uregulowana w art. 69 KPE oraz w protokole w sprawie interpretacji art. 69 ust. 1 KPE.

Niezależnie od powyższych zasad ogólnych, regulacja dotycząca wynalazków biotechnologicznych wykazuje odrębności dotyczące określenia zakresu ochrony, w tym również pośredniej ochrony produktu (wytworu) otrzymanego opatentowanym sposobem. Kwestie te są uregulowane w art. 93⁴ p.w.p. (zob. art. 8 dyrektywy nr 98/44/WE), odrębnie dla patentów na wytwór (materiał biologiczny) oraz sposób jego wytwarzania. Zatem zgodnie z art. 93⁴ ust. 1 p.w.p. patent na materiał biologiczny posiadający określone w zastrzeżeniu lub zastrzeżeniach patentowych cechy charakterystyczne będące wynikiem wynalazku obejmuje każdy materiał biologiczny otrzymany z danego materiału biologicznego przez reprodukcję w identycznej lub odmiennej formie i posiadający te same cechy charakterystyczne. Regulacja ta dotyczy potomstwa (następnych generacji roślin lub zwierząt), uzyskanych przez reprodukcję, o której mowa w przepisie, tzn. w drodze rozmnażania płciowego bądź wegetatywnego (*propagation or multiplication, generative oder vegetative Vermehrung*; zob. art. 8 ust. 1 dyrektywy nr 98/44/WE).

Natomiast art. 93⁴ ust. 2 p.w.p. stanowi, że patent na sposób, który umożliwia wytworzenie materiału biologicznego posiadającego określone w zastrzeżeniu lub zastrzeżeniach patentowych cechy charakterystyczne będące wynikiem wynalazku, obejmuje także materiał biologiczny otrzymany bezpośrednio tym sposobem oraz każdy inny materiał biologiczny pochodzący z materiału biologicznego uzyskanego bezpośrednio przez reprodukcję w identycznej lub odmiennej formie i posiadający te same cechy charakterystyczne (jest to tzw. pośrednia ochrona produktu)²⁵.

²⁵ Ogólna zasada pośredniej ochrony produktu jest w prawie polskim wyrażona w art. 64 ust. 1 p.w.p., zgodnie z którym patent na wynalazek dotyczący sposobu wytwarzania obejmuje także wytwory uzyskane bezpośrednio tym sposobem. Analogiczną zasadę wyraża w stosunku do patentów europejskich art. 64 ust. 2 KPE (zob. niżej).

Ponadto zgodnie z art. 93⁴ ust. 3 p.w.p., wzorowanym na art. 9 dyrektywy nr 98/44/WE, patent na wytwór zawierający lub posiadający informację genetyczną obejmuje wszystkie materiały, do których wytwór został włączony i w których została zawarta informacja genetyczna spełniająca w tym materiale swoją funkcję, z wyjątkiem materiałów, o których mowa w art. 93³ ust. 1 (wyjątek dotyczy ludzkiego materiału biologicznego, tj. ciała ludzkiego i jego elementów, w tym sekwencji lub częściowej sekwencji genu).

Wykładni art. 9 dyrektywy nr 98/44/WE²⁶ dotyczy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 6 lipca 2010 r. w sprawie C-428/08 *Monsanto Technology LLC przeciwko Cefetra BV i in.*²⁷, w którym orzeczono, że wspomniany przepis nie przyznaje ochrony praw z patentu w sytuacji, gdy opatentowany produkt znajduje się w mączce sojowej, gdzie nie spełnia on funkcji, w odniesieniu do której został opatentowany, jednakże spełnia ją wcześniej w roślinie soi, z której powstała omawiana mączka w drodze przetworzenia, lub też mógłby on ewentualnie ponownie spełniać tę funkcję po jego wyizolowaniu z mączki i wprowadzeniu do komórki organizmu żywego. Trybunał uznał, że art. 9 dyrektywy dokonuje wyczerpującej harmonizacji w odniesieniu do ochrony, którą przyznaje, w związku z czym zakazuje on, by przepisy krajowe przyznawały bezwzględną ochronę opatentowanemu produktowi jako takiemu, niezależnie od tego, czy spełnia on swoją funkcję w materiale, w skład którego wchodzi. Ponadto, zdaniem Trybunału, powoływanie się przez właściciela patentu udzielonego przed uchwaleniem dyrektywy na bezwzględną ochronę opatentowanego produktu przysługującą mu na mocy ówczesnie obowiązującego prawa krajowego byłoby niezgodne z art. 9 dyrektywy nr 98/44/WE²⁸.

²⁶ Art. 9 dyrektywy nr 98/44/WE stanowi: „Ochrona przyznana przez patent na produkt składający się lub zawierający informację genetyczną rozciąga się na wszystkie materiały, z zastrzeżeniem przewidzianym w art. 5 ust. 1, do których włączony został ten produkt oraz w których zawarta została informacja genetyczna i pełni swoją funkcję”. Zastrzeżenie powołujące się na art. 5 ust. 1 dotyczy ustanowionej w tym przepisie reguły, zgodnie z którą ciało ludzkie, w różnych jego stadiach formowania się i rozwoju oraz zwykłe odkrycie jednego z jego elementów, włącznie z sekwencją lub częściową sekwencją genu, nie może stanowić wynalazków posiadających zdolność patentową.

²⁷ Tezy wyroku są opublikowane w Dz. Urz. UE C 234 z 28 sierpnia 2010 r., s. 7-8 (uzasadnienie: www.curia.europa.eu).

²⁸ Ponadto Trybunał uznał, że art. 27 i 30 TRIPS pozostają bez wpływu na wykładnię art. 9 dyrektywy. Warto w tym kontekście wspomnieć, że stroną porozumienia TRIPS jest – obok państw członkowskich – także Unia Europejska.

Wreszcie, z art. 93⁵ ust. 1 p.w.p. wynika, że patent nie rozciąga się na materiał biologiczny otrzymany przez jednokrotną reprodukcję materiału biologicznego wprowadzonego do obrotu przez uprawnionego z patentu lub za jego zgodą, jeżeli reprodukcja jest nieodzownym następstwem wykorzystywania materiału biologicznego. Przepis ten jest wzorowany na art. 10 dyrektywy nr 98/44/WE, który reguluje swoiste wyczerpanie patentu na wynalazek biotechnologiczny. Zgodnie z tą regulacją ochrona wynikająca z patentu, o której mowa w art. 8 i 9 dyrektywy, nie rozciąga się na materiał biologiczny uzyskany przez reprodukcję (*propagation or multiplication*) materiału biologicznego wprowadzonego do obrotu na terytorium państwa członkowskiego Wspólnoty (obecnie: Unii Europejskiej) przez uprawnionego lub za jego zgodą, jeżeli reprodukcja w sposób konieczny wynika z zastosowania, dla którego materiał biologiczny został wprowadzony na rynek, pod warunkiem że uzyskany materiał nie jest następnie używany do dalszej reprodukcji.

5. Problemy interpretacyjne dotyczące zakazu udzielania patentów na odmiany roślin i rasy zwierząt oraz czysto biologiczne sposoby hodowli roślin i zwierząt

Jak wspomniano, art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.p. wyraża zakaz udzielania patentów na odmiany roślin lub rasy zwierząt oraz czysto biologiczne sposoby hodowli roślin lub zwierząt, stanowiąc w dalszym ciągu, że zakaz ten nie ma zastosowania do mikrobiologicznych sposobów hodowli ani do wytworów uzyskiwanych takimi sposobami. Zaznaczono również wyżej (zob. pkt 3), że w celu zapewnienia zgodności z art. 4 ust. 3 dyrektywy nr 98/44/WE należy przyjąć, iż zakaz udzielania patentów na odmiany roślin lub rasy zwierząt obejmuje również przypadki, gdy zostały one uzyskane sposobami mikrobiologicznymi.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że zakaz patentowania wynalazków w kategorii „wytworów” odnosi się do odmian roślin i ras zwierząt, natomiast zakaz patentowania wynalazków w kategorii „sposobów” dotyczy roślin i zwierząt, a nie ich odmian czy ras.

Ze względu na to, że analizowane przepisy ustawy p.w.p. są bardzo zbliżone do regulacji zawartej w art. 53 lit. c KPE (i w rozdziale V regulaminu wykonawczego, w którym przejęto postanowienia dyrektywy nr 98/44/WE), analiza polskiej regulacji zostanie dokonana z uwzględnie-

niem praktyki Europejskiego Urzędu Patentowego. Wynikające stąd wskazówki mogą być użyteczne także na gruncie prawa polskiego i praktyki Urzędu Patentowego RP, zwłaszcza w kwestii wykładni pojęć „odmiany roślin” i „czysto biologiczne sposoby hodowli”.

5.1. Odmiany roślin i rasy zwierząt

Analiza zakazu udzielania patentów na odmiany roślin wymaga wyjaśnienia tego pojęcia, co wiąże się z koniecznością uwzględnienia odrębnego systemu ochrony tej kategorii rozwiązań, której kształt wyznacza Konwencja UPOV, na której oparty jest zarówno unijny, jak i krajowy system ochrony. Jak wspomniano wyżej, odmiany roślin mogą być chronione albo jednolitym prawem wyłącznym obejmującym całą Unię Europejską, przyznawanym na podstawie rozporządzenia nr 2100/94/WE²⁹, albo krajowym prawem wyłącznym, które w Polsce jest przyznawane na podstawie ustawy o ochronie prawnej odmian roślin³⁰.

System patentowy i system praw do odmian roślin są traktowane jako rozłączne, co skłania wielu prawodawców do ustanowienia zakazu podwójnej ochrony. Polega on na tym, że odmiany roślin mogą być chronione prawem do odmiany (prawo *sui generis*), natomiast są wyłączone spod ochrony patentowej. Zakaz podwójnej ochrony został wyrażony w pierwotnej wersji Konwencji UPOV z 1961 r. i – jakkolwiek zniesiono go w ostatniej wersji tej konwencji z 1991 r. – nadal obowiązuje zarówno w prawie polskim (art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.p.) i w KPE (art. 53 lit. b), jak i w unijnym rozporządzeniu nr 2100/94. Jak stanowi art. 92 tego rozporządzenia, odmiana będąca przedmiotem wspólnotowego prawa do ochrony odmian roślin (*a Community plant variety right*) nie może być przedmiotem krajowego prawa do ochrony odmian roślin ani jakiegokolwiek patentu na tę odmianę; prawa przyznane sprzecznie z tym przepisem nie wywierają skutku prawnego.

Regulacja zawarta w art. 53 lit. b KPE (i w art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.p.) sprawia problemy interpretacyjne, zwłaszcza w kwestii sposobu rozumienia pojęcia „odmiana rośliny” (*plant variety*) i przeprowadzenia linii demarkacyjnej pomiędzy odmianą rośliny (która może być chroniona

²⁹ Wspólnotowe prawa do ochrony odmian roślin są przyznawane przez Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (Community Plant Variety Office) z siedzibą w Angers (Francja).

³⁰ Wyłączne prawo przyznaje dyrektor Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych.

wyłącznym prawem do odmiany) a wynalazkiem, na który może być udzielony patent. W praktyce Europejskiego Urzędu Patentowego przyjmuje się, że pojęcie „odmian roślin” z art. 53 lit. b KPE należy ujmować zgodnie z definicją zawartą w przepisach o ochronie odmian, tj. zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 2100/94/WE, która z kolei wzorowana jest na definicji zawartej w art. 1 (vi) konwencji UPOV. Stanowisko takie zostało także przyjęte zarówno w dyrektywie nr 98/44/WE³¹, jak i w regulaminie wykonawczym KPE³². W definicji tej znajdują odzwierciedlenie przesłanki zdolności ochronnej odmian roślin, stosowane w przepisach regulujących prawo do odmian, a mianowicie: odrębność (*distinctness*), wyrównanie (*uniformity*) i trwałość (*stability*).

Takie samo podejście jest właściwe na tle prawa polskiego i praktyki Urzędu Patentowego RP. Według art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, określenie „odmiana” oznacza zbiorowość roślin w obrębie botanicznej jednostki systematycznej najniższego znanego stopnia, która niezależnie od tego, czy w pełni odpowiada warunkom przyznania wyłącznego prawa:

a) jest określona na podstawie przejawianych właściwości wynikających z określonego genotypu lub kombinacji genotypów;

b) jest odróżnialna od każdej innej zbiorowości roślin na podstawie co najmniej jednej z przejawianych właściwości;

c) pozostaje niezmienną po rozmnożeniu³³.

Zarówno powyższa definicja, jak i obowiązujące w prawie polskim zasady ochrony odmian roślin są zgodne z międzynarodowymi standardami ochrony, określonymi w konwencji UPOV. Na podstawie ustawy o ochronie prawnej odmian roślin hodowcy przysługuje wyłączne prawo do ochrony wyhodowanej albo odkrytej i wyprowadzonej odmiany, a także do zarobkowego korzystania z niej. Treść prawa określona jest w art. 21 i n.

³¹ Zob. art. 2 ust. 3 dyrektywy nr 98/44/WE: „Pojęcie odmiana roślin jest określone w art. 5 rozporządzenia (WE) nr 2100/94.

³² W zasadzie 26 ust. 4 regulaminu przytoczono definicję zawartą w art. 5 pkt 2 rozporządzenia nr 2100/94/WE, według której: „[...] odmiana oznacza zbiorowość roślin jednej botanicznej jednostki systematycznej najniższego znanego stopnia, którą, niezależnie od tego czy w pełni odpowiada warunkom przyznania prawa do odmian roślin, można: a) określić na podstawie przejawianych właściwości wynikających z określonego genotypu lub kombinacji genotypów, b) odróżnić od każdej innej zbiorowości roślin na podstawie przejawiania co najmniej jednej wspomnianej właściwości, c) uznać za jednostkę systematyczną ze względu na jej właściwość rozmnażania się bez zmian.

³³ Podobną definicję „odmiany” zawiera również ustawa z 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz. U. 2012, poz. 1512) – zob. art. 3 ust. 1 pkt 1.

ustawy³⁴, a może być ono przyznane, jeżeli spełnione są przesłanki ochrony, wymienione w art. 4 ustawy, w szczególności gdy odmiana jest odrębna, wyrównana, trwała oraz nowa, a jej nazwa odpowiada wymaganiom, o których mowa w art. 9 ust. 1. Zgodnie z ustawą odmianę uznaje się za:

a) odrębną – jeżeli w dniu złożenia wniosku o przyznanie wyłącznego prawa różni się ona w sposób wyraźny co najmniej jedną właściwością od innej odmiany powszechnie znanej (art. 5);

b) wyrównaną – jeżeli, przy uwzględnieniu sposobu rozmnażania właściwego dla tej odmiany, jest ona wystarczająco jednolita pod względem właściwości branych pod uwagę przy badaniach odrębności, jak również innych właściwości użytych do opisu tej odmiany (art. 6);

c) trwałą – jeżeli jej charakterystyczne właściwości uwzględnione przy badaniu jej odrębności, jak również inne właściwości użyte do opisu tej odmiany nie zmieniają się po jej rozmnożeniu (art. 7).

Wykładnia pojęcia odmian roślin była przedmiotem licznych decyzji komisji odwoławczych Europejskiego Urzędu Patentowego (dalej: komisje odwoławcze EUP), a spośród wcześniejszych warto wymienić decyzję w sprawie *Ciba-Geigy*³⁵, w której przedmiotem zgłoszenia był sposób chemicznego oddziaływania na nasiona, z tym jednak że wynalazek nie polegał na wytworzeniu nowej odmiany. Pierwszą sprawą, w której zgłoszenie patentowe dotyczyło rośliny transgenicznej (zmodyfikowanej genetycznie), była sprawa *Plant cells*³⁶, w której na podstawie art. 53 lit. b KPE odmówiono udzielenia patentu na zastrzeżenie patentowe dotyczące wytworu (*product claim*), tj. roślinę wytworzoną metodami inżynierii genetycznej. Uznano bowiem, że zastrzeżenie patentowe definiujące genetycznie zmodyfikowane rośliny posiadające odrębną, trwałą, odporną na herbicydy właściwość genetyczną, jest wyłączone spod opatentowania z tego powodu, że modyfikacja genetyczna sama przez się sprawia, że zmodyfikowana roślina stanowi „odmianę rośliny” w rozumieniu art. 53 lit. b KPE, a zatem objęta jest zakazem patentowania.

³⁴ Według tego przepisu wyłączne prawo obejmuje następujące działania odnoszące się do materiału siewnego odmiany chronionej: 1) wytwarzanie lub rozmnażanie, 2) przygotowanie do rozmnażania, 3) oferowanie do sprzedaży, 4) sprzedaż lub inne formy zbywania, 5) eksport, 6) import, 7) przechowywanie. Zob. też dalsze przepisy ustawy.

³⁵ Decyzja z 26 lipca 1983 r., T 49/83, *Ciba-Geigy/Propagating material*, Dz. Urz. EUP 1984, s. 112 i n.

³⁶ Decyzja komisji odwoławczej EUP z 21 lutego 1995 r., T 356/93, *Plant Genetic Systems/Glutamine synthetase inhibitors*, Dz. Urz. EUP 1995, nr 8, s. 545 i n.

Istotne znaczenie w kwestii wykładni art. 53 lit. b KPE w związku z możliwością opatentowania roślin zmodyfikowanych genetycznie mają decyzje komisji odwoławczych EUP w sprawie *Transgenic plant/Novartis*. Przedmiotem zgłoszenia dokonanego przez Novartis AG była roślina transgeniczna zawierająca w swym genomie specyficzne obce geny, których ekspresja powodowała wytwarzanie substancji antypatogennych, a także sposób wytwarzania tej rośliny. Zgłaszający zastrzegał zarówno roślinę (*product claims*), jak i sposób jej wytwarzania (*process claims*). Zgłoszenie odrzucono jako objęte zakazem patentowania z art. 53 lit. b KPE. W decyzji z 13 października 1997 r.³⁷ (*Novartis I*) komisja odwoławcza uznała, że przedmiotem zastrzeżenia dotyczącego wytworu, tj. rośliny transgenicznej, jest odmiana rośliny, natomiast w zastrzeżeniach dotyczących sposobu wytwarzania dopatrzyła się czysto biologicznego sposobu hodowli. Sprawa została przedłożona Rozszerzonej Komisji Odwoławczej EUP, która w decyzji z 20 grudnia 1999 r. w sprawie G 1/98 *Transgenic plant/Novartis II*³⁸ wyraziła następujące stanowisko: 1) zastrzeżenie patentowe, w którym nie są indywidualnie zastrzeżone określone odmiany roślin, nie jest wyłączone od opatentowania na podstawie art. 53 lit. b KPE, nawet jeśli obejmuje ono odmiany; 2) przy badaniu zastrzeżenia patentowego na sposób wytwarzania odmiany rośliny, nie uwzględnia się art. 64 ust. 2 KPE; 3) zakaz patentowania odmian roślin z art. 53 lit. b KPE ma zastosowanie do odmian niezależnie od tego, w jaki sposób zostały one wytworzone; odmiany zawierające geny wprowadzone do rośliny rodzicielskiej technikami rekombinacji genowej są wyłączone od opatentowania.

Teza pierwsza decyzji w sprawie *Novartis II* oznacza odejście od poprzedniej praktyki (takiej jak w sprawie *Plant cells*) i zwrot w kierunku dopuszczenia patentowania roślin transgenicznych. Teza druga wyklucza stosowanie, w toku badania zdolności patentowej, przepisu art. 64 ust. 2 KPE wyrażającego zasadę, że jeżeli przedmiotem patentu europejskiego jest sposób (*process*), to ochrona przyznana patentem obejmuje wytwory uzyskane bezpośrednio tym sposobem³⁹. Natomiast w tezie trzeciej znajduje wyraz stanowisko, że zakaz patentowania odmian roślin odnosi się

³⁷ T 1054/96, Dz. Urz. EUP 1998, s. 511 i n.

³⁸ Dz. Urz. EUP 2000, nr 3, s. 111 i n. Zob. szerzej A. Nowicka, *Patentowanie wynalazków z dziedziny biotechnologii w świetle konwencji o patencie europejskim*, „Biotechnologia” 2000, nr 2(49), s. 9 i n.

³⁹ Jest to tzw. pośrednia ochrona produktu, wyrażona również w prawie polskim w przytoczonym wyżej art. 64 ust. 1 p.w.p.

także do przypadków, gdy odmiany zostały wytworzone technikami inżynierii genetycznej. W kwestii wykładni pojęcia „odmian roślin” przyjęto, że występujące w definicjach tego pojęcia odniesienie do ekspresji cech, które wynikają z danego genotypu lub kombinacji genotypów, jest odniesieniem do całkowitej „konstytucji” rośliny lub zestawu informacji genetycznej⁴⁰. Natomiast roślina określona przez pojedynczą sekwencję zrekombinowanego DNA nie jest indywidualną grupą roślin, której może być przypisana całkowita „konstytucja”. Zakaz patentowania z art. 53 lit. b KPE dotyczy tego samego przedmiotu, dla którego udzielenie patentu było wyłączone na podstawie zakazu podwójnej ochrony według UPOV 1961. Oznacza to, że rozwiązania niepodlegające ochronie na podstawie praw do odmian mogą zostać opatentowane, o ile spełniają przesłanki zdolności patentowej (są nowe, cechują się poziomem wynalazczym i nadają do przemysłowego zastosowania). Zastrzeżenie patentowe, które obejmuje odmiany roślin, lecz ich nie określa, nie jest zastrzeżeniem na odmianę lub odmiany. Rozwiązanie takie nie może być więc chronione prawem do odmiany, które jest związane z grupami roślin określonymi przez cały ich genom, a nie cechy indywidualne. Sposób uzyskania odmiany rośliny (tradycyjne metody hodowli bądź też techniki inżynierii genetycznej) nie ma znaczenia z punktu widzenia zdolności ochronnej odmian roślin (odrębność, wyrównanie, trwałość). Sam fakt, że odmiana została uzyskana środkami inżynierii genetycznej, nie uzasadnia przyznania wytwórcy uprzywilejowanej pozycji w stosunku do hodowców odmian posługujących się konwencjonalnymi metodami hodowli.

Powyższe stanowisko jest kontynuowane w praktyce EUP, o czym świadczy np. decyzja komisji odwoławczej z 12 maja 2010 r. w sprawie T 1854/07 *Oil from seeds/Consejo Superior*⁴¹. Znalazło ono również odzwierciedlenie w dyrektywie nr 98/44/WE, w której preambule stwierdzono, że pojęcie „odmiany roślin” jest określone przez prawo chroniące nowe odmiany, zgodnie z którym odmiana jest określona poprzez cały swój genom i dlatego posiada indywidualność oraz wyraźnie daje się odróżnić od innych odmian (motyw 30). W dalszym ciągu (motyw 31) przyjęto, że grupa roślin, która charakteryzuje się posiadaniem szczególnego genu (a nie

⁴⁰ Stanowisko to przyjęto także w dyrektywie nr 98/44/WE. Zob. motyw 29 preambuły: „Niniejsza dyrektywa nie narusza wyłączenia odmian roślin i ras zwierząt spod opatentowania; z drugiej strony wynalazki, które dotyczą roślin lub zwierząt, posiadają zdolność patentową, pod warunkiem, że stosowanie wynalazku nie jest technicznie ograniczone jedynie do pojedynczych odmian roślin lub ras zwierząt”.

⁴¹ Decyzja dostępna pod adresem: www.epo.org.

całkowitego genomu), nie jest objęta ochroną na podstawie prawa do odmian roślin, a zatem może podlegać opatentowaniu, nawet jeśli obejmuje ona nowe odmiany roślin. Z drugiej strony zastrzeżono jednak, że jeśli wynalazek polega jedynie na genetycznej modyfikacji szczególnej odmiany rośliny i jeśli wyhodowana zostaje nowa odmiana rośliny, to jest on wyłączony od opatentowania, nawet jeśli modyfikacja genetyczna nie jest wynikiem sposobu czysto biologicznego, lecz sposobu biotechnologicznego (zob. motyw 32 preambuły).

Podobne problemy wiążą się z interpretacją zakazu udzielania patentów na rasy zwierząt oraz czysto biologiczne sposoby hodowli zwierząt. Odmienność w stosunku do odmian roślin polega jednak na tym, że ani KPE, ani dyrektywa 98/44/WE nie zawierają definicji „ras zwierząt”. Brak także aktu prawa międzynarodowego, który – jak Konwencja UPOV – regulowałby ochronę ras zwierząt⁴². W praktyce EUP stosowane jest – podobnie jak w odniesieniu do odmian roślin – podejście genotypowe, zbliżone do tego, które przyjęto w sprawie *Novartis II*. Przykładem są rozstrzygnięcia w sprawie *Onco-mouse/Harvard*, w której udzielono patentu na mysz transgeniczną (zmodyfikowaną genem powodującym chorobę nowotworową w celu przeprowadzania eksperymentów zmierzających do znalezienia leku na te choroby)⁴³, a także decyzje dotyczące tzw. patentu edynburskiego. Chodzi o patent europejski udzielony w 1999 r. na rzecz Uniwersytetu w Edynburgu, na wynalazek dotyczący genetycznej modyfikacji zwierzęcych komórek macierzystych⁴⁴. Przeciwno patentowi zgłoszone zostały liczne sprzeciwy (np. przez rządy RFN, Holandii i Włoch), w których sformułowano m.in. zarzut, że wynalazek – dotycząc zwierzęcych komórek embrionalnych – obejmuje także ludzkie komórki embrionalne, a w związku z tym dotyczy sposobu wytwarzania transgenicznego człowieka, co jest sprzeczne z zakazem udzielania patentów na

⁴² Ochrony prawnej ras zwierząt nie przewiduje również prawo polskie. Wskazówką w sprawie sposobu rozumienia pojęcia „rasa zwierząt” może być definicja zawarta w ustawie z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921 ze zm.). Na gruncie tej ustawy pojęcie „rasy” oznacza populację zwierząt gospodarskich w obrębie gatunku o wspólnym pochodzeniu, charakteryzujących się przekazywaniem potomstwu określonego zespołu cech (art. 2 pkt 14).

⁴³ Sprawa ta, wywołująca nie tylko wątpliwości prawne, lecz także sprzeciwy moralne, zakończyła się w 2001 r. decyzją Wydziału Sprzeciwów utrzymującą patent, udzielony w 1992 r., w zmienionej wersji, tzn. ograniczony do gryzoni zmodyfikowanych genem nowotworowym. W wersji pierwotnej patent obejmował wszystkie transgeniczne ssaki inne niż człowiek. Zob. np. decyzję komisji odwoławczej EUP z 3 października 1990 r. w sprawie T 19/90, Dz. Urz. EUP 1990, s. 476.

⁴⁴ *Isolation, selection and propagation of animal transgenic stem cells.*

sposoby klonowania człowieka oraz zakazem stosowania embrionów ludzkich do celów przemysłowych lub handlowych. W wyniku postępowania sprzeciwowego (art. 99 i n. KPE), zakończonego decyzją wydziału sprzeciwów z 24 lipca 2002 r., patent został ograniczony w ten sposób, że wyłączono z jego zakresu ludzkie i zwierzęce komórki embrionalne. Jeszcze przed zakończeniem postępowania uprawniony wyłączył ze swego rozwiązywania sposób ingerencji w ludzką linię zarodkową.

5.2. Czysto biologiczne sposoby hodowli roślin lub zwierząt

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy p.w.p. (i art. 53 lit. b KPE) sposoby te są objęte zakazem udzielania patentów. Według art. 29 ust. 2 p.w.p. sposób hodowli roślin lub zwierząt jest czysto biologiczny, jeżeli w całości składa ze zjawisk naturalnych, takich jak krzyżowanie lub selekcjonowanie. Przepis ten odpowiada treści art. 2 ust. 2 dyrektywy nr 98/44/WE, który został następnie dosłownie przejęty do regulaminu wykonawczego KPE (zasada 26 ust. 5)⁴⁵. Według tych regulacji sposób wytwarzania roślin lub zwierząt jest czysto biologiczny (ang. *essentially biological*; niem. *im Wesentlichen biologisch*), jeżeli w całości składa się ze zjawisk naturalnych, takich jak krzyżowanie lub selekcjonowanie (... *if it consists entirely of natural phenomena such as crossing or selection; ... wenn es vollständig auf natürlichen Phänomenen wie Kreuzung oder Selektion beruht*)⁴⁶. Przyjęcie tej definicji miało rozstrzygnąć ówczesne kontrowersje, których wyrazem były dwa inne sposoby rozumienia omawianego zwrotu. Według pierwszego ujęcia, czysto biologiczny charakter miałyby sposób, w którym występuje choćby jeden etap biologiczny (np. krzyżo-

⁴⁵ Interesująca historia legislacyjna tych przepisów została przedstawiona w decyzjach Rozszerzonej Komisji Odwoławczej EUP z 9 grudnia 2010 r. w sprawach G 1/08 *Tomatoes/State of Israel* i G 2/07 *Broccoli/Plant Bioscience* (zob. niżej). Po przeanalizowaniu materiałów przygotowawczych KPE i dyrektywy nr 98/44/WE Rozszerzona Komisja uznała, że nie dostarczają one jasnych wskazówek do dokonania wykładni wspomnianych przepisów.

⁴⁶ Polska wersja językowa zasad 23a-23e (obecnie zasady 26-29) regulaminu wykonawczego jest dostępna w Dz. U. 2004, Nr 79, poz. 737, w którym – obok KPE – ogłoszono również regulamin w wersji obowiązującej w dacie wejścia w życie KPE w stosunku do Polski (1 marca 2004 r.). Jakkolwiek wejście w życie aktu rewidującego KPE z 29 listopada 2000 r., co – jak wspomniano wyżej w przypisie 4 – nastąpiło w dniu 13 grudnia 2007 r., pociągnęło za sobą zmiany regulaminu wykonawczego, to jednak omawiane przepisy (zasady) nie uległy zmianie, a zatem można opierać się na brzmieniu polskim dostępnym w powołanym „Dzienniku Ustaw”. Obecna wersja angielska, francuska i niemiecka regulaminu jest dostępna na: www.epo.org.

wanie), nawet jeśli pozostałe cechy sposobu mają charakter techniczny. Ujęcie takie oznaczałoby, że sposób hodowli roślin lub zwierząt nie byłby objęty zakazem patentowania tylko wtedy, gdyby obejmował wyłącznie etapy niebiologiczne. Drugie podejście zakładało konieczność oceny na podstawie istoty wynalazku, z uwzględnieniem całokształtu ludzkiej interwencji i jej wpływu na uzyskany rezultat⁴⁷. Zgodnie z tym ujęciem, sposobem zasadniczo biologicznym nie byłby tylko sposób zawierający co najmniej jeden istotny etap techniczny, który nie mógłby być wykonany bez ludzkiej interwencji i który ma decydujący wpływ na rezultat końcowy.

Przytoczona wyżej definicja, zawarta zarówno w dyrektywie nr 98/44/WE, jak i w regulaminie wykonawczym KPE, a także w art. 29 ust. 2 p.w.p. jest korzystna dla podmiotów ubiegających się o uzyskanie patentu. Oznacza ona bowiem, że sposób zawierający wiele etapów biologicznych mimo to nie jest traktowany jako czysto biologiczny, jeżeli zawiera etap niebiologiczny (np. mikrobiologiczny czy modyfikację genetyczną). W takim bowiem razie podlega on opatentowaniu. Wykładnię omawianej definicji, stosowaną w praktyce EUP na tle zasady 26 ust. 5 regulaminu wykonawczego KPE, ilustrują decyzje Rozszerzonej Komisji Odwoławczej z 9 grudnia 2010 r. w sprawach G 2/07 (*Broccoli case*) i G 1/08 (*Tomatoes case*), przy czym – co jest sprawą bez precedensu w dotychczasowej praktyce EUP – obie sprawy ponownie oczekują na rozstrzygnięcie Rozszerzonej Komisji (zob. poniżej pytania sformułowane w sprawach G 2/12 i G 2/13).

Określenie sposobu mikrobiologicznego, zawarte w art. 93¹ pkt 3 p.w.p., jest oparte na definicji zamieszczonej art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy nr 98/44/WE (i w zasadzie 26 ust. 6 regulaminu wykonawczego KPE). Oznacza ono sposób, w którym bierze udział lub który został dokonany na materiale mikrobiologicznym albo wynikiem którego jest ten materiał⁴⁸. Powyższe ujęcie nawiązuje do tezy decyzji komisji odwoławczej EUP we wspomnianej wyżej sprawie *Plant cells*⁴⁹; przyjęto w niej, że sposobami mikrobiologicznymi są sposoby, w których mikroorganizmy lub ich części są wykorzystywane do wytworzenia lub zmodyfikowania wytworów lub w których wyniku uzyskiwane są nowe mikroorganizmy do określonego

⁴⁷ Zob. decyzję komisji odwoławczej EUP z 10 października 1988 r., T 320/87 *Lubrizol/Hybrid plants*, Dz. Urz. EUP 1990, s. 71.

⁴⁸ „„Microbiological process« means any process involving or performed upon or resulting in microbiological material”.

⁴⁹ Zob. wyżej przyp. 36.

użytku. W decyzji tej określono również pojęcie „mikroorganizm” wyjaśniając, że obejmuje ono organizmy komórkowe, takie jak bakterie, grzyby, w tym drożdże, glony, pierwotniaki, komórki zwierzęce i roślinne *in vitro*, a ponadto organizmy niekomórkowe, zdolne do samoreplikacji w systemach biologicznych, takie jak wirusy, plazmidy i fagi.

W kwestii wykładni pojęcia „sposobu czysto biologicznego” szczególnie silne i doniosłe kontrowersje ujawniają się ostatnio w sprawach rozpatrywanych przez EUP na skutek sprzeciwów dotyczących patentów europejskich udzielonych na sposoby wytwarzania brokułów oraz pomidorów (decyzje Rozszerzonej Komisji Odwoławczej EUP z 9 grudnia 2010 r. w sprawach G 2/07 – *Broccoli case* oraz G 1/08 – *Tomatoes case*)⁵⁰. W pierwszej sprawie zawarte były pytania przedstawione przez komisję odwoławczą w decyzji z 22 maja 2007 r., T 83/06 *Broccoli/Plant Bioscience* (dotyczącej wynalazku pt. *Method for selective increase of the anticarcinogenic glucosinolates in Brassica species*)⁵¹, w drugiej – pytania przedstawione przez komisję odwoławczą w decyzji z 4 kwietnia 2008 r., T 1242/06 *Tomatoes/State of Israel* (dotyczącej wynalazku pt. *Method for breeding tomatoes having reduced water content and product of the method*)⁵². Warto zauważyć, że w związku z decyzjami wydanymi w sprawach G 2/07 i G 1/08 zostały wprowadzone zmiany do Wytocznych w sprawie badań w EUP (*Guidelines for Examination in the EPO*)⁵³.

Tezy obu decyzji Rozszerzonej Komisji Odwoławczej EUP z 9 grudnia 2010 r. w sprawach G 2/07 (*Broccoli case*) i G 1/08 (*Tomatoes case*) w tłumaczeniu autorki brzmią: 1) Niemikrobiologiczny sposób hodowli roślin, który zawiera lub składa się z etapów krzyżowania płciowego całych genomów roślin i następnie selekcjonowania roślin, jest zasadniczo wyłączony ze zdolności patentowej jako „czysto biologiczny” w rozumieniu art. 53 lit. b KPE. 2) Taki sposób nie unika wyłączenia z art. 53 lit. b KPE tylko z tego powodu, że zawiera on – jako kolejny etap albo

⁵⁰ Na temat tych wynalazków zob. E. Waszkowska, *Spory wokół „Broccoli” i „Tomato”*, „Kwartalnik Urzędu Patentowego RP” 2012, nr 1, s. 40 i n.

⁵¹ Dz. Urz. EUP 2007, nr 12, s. 644.

⁵² Dz. Urz. EUP 2008, nr 11, s. 523.

⁵³ Wytoczne są wydawane przez Prezesa EUP, na podstawie art. 10 ust. 2 lit. a KPE, i mniej więcej co dwa lata podlegają aktualizacjom, w celu uwzględnienia nowych decyzji komisji odwoławczych. Są stosowane przy badaniu warunków udzielenia patentów europejskich, jednakże nie wiążą komisji odwoławczych. Mają walor informacyjny dla podmiotów dokonujących europejskich zgłoszeń patentowych, gdyż przedstawiają aktualny w danym okresie sposób stosowania przez EUP postanowień KPE i regulaminu wykonawczego. Obecna edycja pochodzi z września 2013 r., ze zmianami stosowanymi od 1 listopada 2014 r. (jest dostępna na: www.epo.org).

jako część etapów krzyżowania i selekcjonowania – etap o naturze technicznej służący umożliwieniu lub wsparciu wykonania etapów krzyżowania płciowego całych genomów roślin lub następnie selekcjonowania roślin. 3) Jednakże, jeśli taki sposób zawiera wśród etapów krzyżowania płciowego lub selekcjonowania dodatkowy etap o naturze technicznej, który sam przez się wprowadza jakąś cechę do genomu albo modyfikuje jakąś cechę w genomie wytwarzanej rośliny, tak że wprowadzenie albo modyfikacja takiej cechy nie jest wynikiem zmieszania genów roślin dobranych do krzyżowania płciowego, to taki sposób nie jest wyłączony ze zdolności patentowej z mocy art. 53 lit. b KPE. 4) W kontekście badania, czy taki sposób jest wyłączony ze zdolności patentowej jako będący „czysto biologicznym” w rozumieniu art. 53 lit. b KPE, nie jest istotne, czy etap o naturze technicznej jest nowy bądź znany, czy jest trywialną bądź fundamentalną zmianą znanego sposobu, czy występuje on bądź może występować w przyrodzie, czy wreszcie leży w nim istota wynalazku⁵⁴.

Powyższe odpowiedzi okazały się niewystarczające, gdyż w związku z wyrażonym w nich stanowiskiem właściciele kwestionowanych patentów dokonali w toku dalszych postępowań⁵⁵ zmian redakcji zastrzeżeń

⁵⁴ Wersja angielska: „1) A non-microbiological process for the production of plants which contains or consists of the steps of sexually crossing the whole genomes of plants and of subsequently selecting plants is in principle excluded from patentability as being „essentially biological” within the meaning of Article 53 (b) EPC; 2) Such a process does not escape the exclusion of Article 53 (b) EPC merely because it contains, as a further step or as part of any of the steps of crossing and selection, a step of a technical nature which serves to enable or assist the performance of the steps of sexually crossing the whole genomes of plants or of subsequently selecting plants; 3) If, however, such a process contains within the steps of sexually crossing and selecting an additional step of a technical nature, which step by itself introduces a trait into the genome or modifies a trait in the genome of the plant produced, so that the introduction or modification of that trait is not the result of the mixing of the genes of the plants chosen for sexual crossing, then the process is not excluded from patentability under Article 53 (b) EPC; 4) In the context of examining whether such a process is excluded from patentability as being „essentially biological” within the meaning of Article 53 (b) EPC, it is not relevant whether a step of a technical nature is a new or known measure, whether it is trivial or a fundamental alteration of a known process, whether it does or could occur in nature or whether the essence of the invention lies in it”.

⁵⁵ Obie sprawy (pomidora i brokołu) toczą się na skutek sprzeciwów wniesionych do EUP na podstawie art. 99 KPE. Przepis ten umożliwia każdej osobie (bez względu na to, czy posiada interes prawny) wniesienie sprzeciwu wobec udzielonego patentu europejskiego, w ciągu dziewięciu miesięcy od publikacji informacji o udzieleniu tego patentu. Podstawy sprzeciwu (art. 100 KPE) są podobne do podstaw unieważnienia patentu (art. 138 KPE). O ile jednak

patentowych, polegających na wyeliminowaniu pierwotnych zastrzeżeń na „sposób” i wprowadzeniu w to miejsce zastrzeżeń na „produkt” (roślinę lub materiał roślinny, np. owoc pomidora). Rzecz jasna takie zabiegi redakcyjne zostały uznane przez podmioty wnoszące sprzeciwy za próbę obejścia zakazu patentowania czysto biologicznych sposobów hodowli. W związku z tym komisja odwoławcza wystąpiła 31 maja 2012 r. w sprawie T 1242/06 w postępowaniu sprzeciwowym (wszczętym przez Unilever N.V.) z kolejnymi pytaniami do Rozszerzonej Komisji Odwoławczej. Pytania w sprawie G 2/12 *Tomatoes II / State of Israel* (w tłumaczeniu autorki) brzmią: 1) Czy wyłączenie czysto biologicznych sposobów hodowli roślin, zawarte w art. 53 lit. b KPE, wpływa negatywnie na dopuszczalność zastrzeżenia w kategorii produktu skierowanego na rośliny lub materiał roślinny taki jak owoc?; 2) W szczególności, czy jest dopuszczalne zastrzeżenie skierowane na rośliny lub materiał roślinny inny niż odmiana rośliny, nawet jeśli jedynym dostępnym w dacie zgłoszenia sposobem wytworzenia zastrzeżonego przedmiotu jest czysto biologiczny sposób hodowli roślin ujawniony w zgłoszeniu patentowym?; 3) Czy w kontekście pytań 1 i 2 jest istotne, że ochrona przyznana zastrzeżeniem w kategorii produktu obejmuje wytworzenie zastrzeżonego produktu drogą czysto biologicznego sposobu hodowli roślin, wyłączonego jako taki na podstawie art. 53 lit. b KPE?⁵⁶

Także w sprawie T 83/05 (*Broccoli case*) komisja odwoławcza wystąpiła z kolejnymi pytaniami do Rozszerzonej Komisji Odwoławczej. Zostały one sformułowane w decyzji z 8 lipca 2013 r.⁵⁷, a sprawa jest oznaczona jako G 2/13 *Broccoli II* (pytania brzmią podobnie jak w sprawie G 2/12, z kilkoma modyfikacjami wynikającymi z przedmiotu

unieważnienia patentu europejskiego dokonują organy krajowe (w Polsce – Urząd Patentowy RP), ze skutkiem na terytorium danego państwa, o tyle postępowanie sprzeciwowe toczy się przed EUP.

⁵⁶ Wersja angielska: „1) Can the exclusion of essentially biological processes for the production of plants in Article 53 (b) EPC have a negative effect on the allowability of a product claim directed to plants or plant material such as a fruit?; 2) In particular, is a claim directed to plants or plant material other than a plant variety allowable even if the only method available at the filing date for generating the claimed subject-matter is an essentially biological process for the production of plants disclosed in the patent application?; 3) Is it of relevance in the context of questions 1 and 2 that the protection conferred by the product claim encompasses the generation of the claimed product by means of an essentially biological process for the production of plants excluded as such under Article 53 (b) EPC?”.

⁵⁷ Dz. Urz. EUP 2014, A39 (zmiana oznaczenia wiąże się z publikacją elektroniczną).

zgłoszenia)⁵⁸. Dotychczas ani sprawa pomidora, ani sprawa brokułu nie została rozstrzygnięta.

Podając próbę ustosunkowania się do pytań sformułowanych w sprawach G 2/12 i G 2/13, należy stwierdzić, że – z punktu widzenia interesów rolników i hodowców – odpowiedź na pytanie pierwsze powinna być zdecydowanie twierdząca. Należy przyjąć, że zakaz udzielania patentów na czysto biologiczne sposoby hodowli roślin, wyrażony w art. 53 lit. b KPE (i w art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.p.) wyklucza również możliwość

⁵⁸ Pytania w sprawie G 2/13 (wersja polska – przekład A.N.): 1) Czy wyłączenie czysto biologicznych sposobów hodowli roślin, zawarte w art. 53 lit. b KPE, wpływa negatywnie na dopuszczalność zastrzeżenia w kategorii produktu skierowanego na rośliny lub materiał roślinny taki jak części rośliny? („Can the exclusion of essentially biological processes for the production of plants in Article 53 (b) EPC have a negative effect on the allowability of a product claim directed to plants or plant material such as a plant parts?”); 2) W szczególności: a) czy jest dopuszczalne zastrzeżenie typu „produkt-przez-sposób” skierowane na rośliny lub materiał roślinny inny niż odmiana rośliny, jeśli cechy sposobu definiują czysto biologiczny sposób hodowli roślin?; b) czy jest dopuszczalne zastrzeżenie skierowane na rośliny lub materiał roślinny inny niż odmiana rośliny, nawet jeśli jedynym dostępnym w dacie zgłoszenia sposobem wytworzenia zastrzeżonego przedmiotu jest czysto biologiczny sposób hodowli roślin ujawniony w zgłoszeniu patentowym? („In particular: a) is a product-by-process claim directed to plants or plant material other than a plant variety allowable if its process features define an essentially biological process for the production of plants?, b) is a claim directed to plants or plant material other than a plant variety allowable even if the only method available at the filing date for generating the claimed subject-matter is an essentially biological process for the production of plants disclosed in the patent application?”); 3) Czy w kontekście pytań 1 i 2 jest istotne, że ochrona przyznana zastrzeżeniu w kategorii produktu obejmuje wytworzenie zastrzeżonego produktu drogą czysto biologicznego sposobu hodowli roślin, wyłączonego jako taki na podstawie art. 53 lit. b KPE? („Is it of relevance in the context of questions 1 and 2 that the protection conferred by the product claim encompasses the generation of the claimed product by means of an essentially biological process for the production of plants excluded as such under Article 53 (b) EPC?”); 4) Jeśli zastrzeżenie skierowane na rośliny lub materiał roślinny inny niż odmiana rośliny zostanie uznane za niedopuszczalne z tego powodu, że zastrzeżenie w kategorii produktu dotyczące rośliny obejmuje wytworzenie zastrzeżonego produktu sposobem wyłączonym ze zdolności patentowej z mocy art. 53 lit. b KPE, to czy jest możliwe zrezygnowanie z ochrony na takie wytworzenie poprzez „disclaiming” wyłączonego sposobu? („If a claim directed to plants or plant material other than a plant variety is considered not allowable because the plant product claim encompasses the generation of the claimed product by means of a process excluded from patentability under Article 53 (b) EPC, is it possible to waive the protection for such generation by »disclaiming« the excluded process?”). Jak wskazano w pkt 24 uzasadnienia decyzji z 8 lipca 2013 r., T 83/05, kwestia objęta pytaniem 4 jest istotna z tego powodu, że zastrzeżenia patentowe zawierają „disclaimer clauses”, takie jak „wherein the claim does not encompass an essentially biological process for producing [the plant, the portion of a plant, the seed of the plant or the inflorescence]”.

opatentowania wytworów uzyskanych takimi sposobami (np. roślin i ich części, w tym owoców). Jednym z korzystnych skutków takiego rozstrzygnięcia, wykluczającego udzielanie patentów na rośliny uzyskane tradycyjnymi, biologicznymi sposobami hodowli, będzie utrudnienie prób obchodzenia zakazu patentowania takich sposobów. Perspektywa takiego rozstrzygnięcia spraw G 2/12 i G 2/13 wydaje się realna w świetle faktu, że w taki właśnie sposób rozwiązano tę kwestię w toku niedawnej nowelizacji niemieckiej ustawy patentowej. Interwencja ustawodawcy polegała na tym, że w przepisie wyrażającym zakaz udzielania patentów na odmiany roślin i rasy zwierząt oraz czysto biologiczne sposoby hodowli roślin i zwierząt dodano postanowienie, według którego zakaz ten obejmuje również rośliny i zwierzęta uzyskane takimi sposobami⁵⁹. Rozwiązanie takie powinno być wprowadzone również do polskiej ustawy p.w.p.

Na pytanie drugie w sprawach G 2/12 i G 2/13 powinna być udzielona odpowiedź przecząca, wykluczająca możliwość opatentowania obu rozwiązań, a na pytanie trzecie – odpowiedź twierdząca, przyznająca istotne znaczenie zasadzie, według której ochrona przyznana patentem na wytwór obejmuje wytworzenie zastrzeżonego wytworu drogą czysto biologicznego sposobu hodowli roślin.

Sprawy G 2/12 i G 2/13 budzą duże zainteresowanie, o czym świadczy liczba stanowisk przedłożonych w EUP przez podmioty trzecie, np. organizacje rolników i hodowców. Warto dodać, że praktyka tego Urzędu umożliwiająca obchodzenie zakazu udzielania patentów na odmiany roślin i rasy zwierząt oraz czysto biologiczne sposoby hodowli, wzbudziła zaniepokojenie Parlamentu Europejskiego, który w rezolucji uchwalonej 10 maja 2012 r. zgłosił liczne zastrzeżenia wobec tej praktyki, wskazał na jej negatywne konsekwencje i wezwał Europejski Urząd Patentowy do uniemożliwienia patentowania zarówno produktów będących rezultatami konwencjonalnej hodowli, jak i samych konwencjonalnych metod hodowli, w tym tzw. inteligentnej hodowli (hodowli selektywnej)⁶⁰ oraz materiału hodowlanego stosowanego w tradycyjnej hodowli⁶¹.

⁵⁹ W § 2a ust. 1 pkt 1 Patentgesetz po dotychczasowym brzmieniu zakazującym udzielania patentów na: „Pflanzensorten und Tierrassen sowie im Wesentlichen biologische Verfahren zur Züchtung von Pflanzen und Tieren” dodano wyrazy „und die ausschließlich durch solche Verfahren gewonnenen Pflanzen und Tiere”. Zmiana została dokonana ustawą z 19 października 2013 r., Bundesgesetzblatt I, s. 2830.

⁶⁰ Chodzi o tzw. *SMART breeding* (*precision breeding*).

⁶¹ Rezolucja w sprawie patentowania sposobów czysto biologicznych (www.europarl.europa.eu).

6. Perspektywa jednolitej ochrony patentowej i niektóre jej skutki dla rolnictwa wynikające z patentów na wynalazki biotechnologiczne

Mimo podejmowanych od blisko 50 lat prób ustanowienia patentu Unii Europejskiej (poprzednio: Wspólnoty Europejskiej, a pierwotnie – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej), patentu takiego nie udało się utworzyć. Należy jednak mieć na uwadze, że w grudniu 2012 r. Unia Europejska przyjęła, w ramach wzmocnionej współpracy 25 państw członkowskich (w tym Polski)⁶², akty prawne tworzące tzw. jednolitą ochronę patentową⁶³, którą mają zapewniać „patenty europejskie o jednolitym skutku” (tzw. jednolite patenty)⁶⁴. Będą to patenty europejskie, udzielane przez Europejski Urząd Patentowy w dotychczasowym trybie określonym w KPE, z tym jednak, że nie będą one „wiązką” patentów krajowych, lecz – na wniosek właściciela – uzyskają jednolity skutek, o którym mowa w rozporządzeniu nr 1257/12, a ich system językowy będzie określony w rozporządzeniu nr 1260/12. Patenty europejskie o jednolitym skutku nie będą wymagać walidacji, lecz będą obowiązywać automatycznie. Ich właściciele nie będą mieli obowiązku dostarczenia tłumaczeń na poszczególne języki urzędowe, lecz patenty te będą obowiązywać w języku, w którym zostały udzielone (angielskim, francuskim bądź niemieckim). Oznacza to zerwanie z zasadami, jakim obecnie podlegają patenty euro-

⁶² We wzmocnionej współpracy nie uczestniczą Włochy, Hiszpania (oraz Chorwacja, która przystąpiła do Unii Europejskiej 1 lipca 2013 r., a więc już po uchwaleniu aktów prawnych wprowadzających wzmocnioną współpracę).

⁶³ Zob. 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, Dz. Urz. UE L 361 z 31 grudnia 2012 r., s. 1 (dalej: rozporządzenie nr 1257/12), 2) rozporządzenie Rady (UE) nr 1260/2012 z 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń, Dz. Urz. UE L 361 z 31 grudnia 2012 r., s. 89 (dalej: rozporządzenie nr 1260/12).

⁶⁴ Zob. np. A. Nowicka, *Patent europejski o jednolitym skutku – konstrukcja prawna i treść*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 4, s. 19 i n. oraz eadem, *Ekspertyza prawna na temat jednolitej ochrony patentowej w Unii Europejskiej z punktu widzenia Polski*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 2(38)/2013, s. 93 i n. (zob. też na: www.orka.sejm.gov.pl); S. Sołtysiński, *O projekcie jednolitej ochrony patentowej w Unii Europejskiej*, w: *Problemy polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa Profesora Mariana Kępińskiego*, Warszawa 2012, s. 385 i n.; A. Nowicka, R. Skubisz, *Pakiet patentowy (ocena z perspektywy Polski)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 4, s. 12 i n. (zob. też na: www.rzeczniczpatentowy.org.pl).

pejskie obowiązujące w Polsce: są one dostępne w języku polskim, w tłumaczeniach dostarczonych na koszt i ryzyko właścicieli, publikowanych przez Urząd Patentowy RP, przy czym – co nader istotne – tłumaczenia te mają moc prawną, w szczególności jest z nimi związany skutek prawny określony w art. 70 ust. 3 KPE i art. 7 ust. 2 ustawy z 14 marca 2003 r.⁶⁵ Żadna z tych okoliczności nie będzie dotyczyła patentów europejskich o jednolitym skutku.

Udzielanie jednolitych patentów jest uzależnione od wejścia w życie porozumienia w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego⁶⁶. Zostało one podpisane 19 lutego 2013 r. przez 25 państw członkowskich (podpisu nie złożyły Polska i Hiszpania oraz Chorwacja). Umowa ta wejdzie w życie po dokonaniu ratyfikacji przez 13 państw członkowskich Unii, w tym Francję, RFN i Wielką Brytanię (dotychczas ratyfikacji dokonały Austria, Belgia, Dania, Francja i Szwecja).

Jednolity Sąd Patentowy (JSP) ma posiadać wyłączną jurysdykcję nie tylko w sprawach dotyczących patentów europejskich o jednolitym skutku, lecz także w sprawach „klasycznych” patentów europejskich, a ponadto w sprawach dotyczących dodatkowych świadectw ochronnych⁶⁷. Porozumienie JSP nie tylko tworzy ten sąd, lecz również reguluje wiele innych spraw, np. treść praw wyłącznych wynikających z obu rodzajów patentów („klasycznych” patentów europejskich i patentów europejskich o jednolitym skutku), ograniczenia tych praw oraz środki ochrony obu patentów. Jak wspomniano wyżej w pkt 1, w stosunku do obecnie udzielanych patentów europejskich zagadnienia te podlegają ustawom krajowym państw stron KPE i jurysdykcji ich organów. Przystąpienie przez Polskę do porozumienia JSP nie tylko wyłączy jurysdykcję organów krajowych, lecz także spowoduje, że wymienione sprawy przestaną podlegać prawu polskiemu, a będą podlegać nowej umowie międzynarodowej⁶⁸.

⁶⁵ Ustawa z 14 marca 2003 r. o dokonywaniu europejskich zgłoszeń patentowych oraz skutkach patentu europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 65, poz. 598 ze zm.

⁶⁶ Tekst porozumienia JSP jest opubl. w dziale „Informacje” w Dz. Urz. UE C 175 z 20 czerwca 2013 r., s. 1 (dalej: porozumienie JSP).

⁶⁷ Są one udzielane na produkty lecznicze i produkty ochrony roślin, na warunkach określonych w unijnych rozporządzeniach nr 469/2009 i nr 1610/96. Obecnie udzielają ich krajowe urzędy patentowe i przyznają one ochronę taką jak patenty krajowe (w prawie polskim – zob. art. 75¹-75¹⁰ p.w.p.).

⁶⁸ Zob. szerzej np. A. Nowicka, *Jednolity Sąd Patentowy – z perspektywy Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 1, s. 13 i n.; R. Skubisz, *Opinia prawna na temat jednolitej ochrony patentowej w Unii Europejskiej z punktu widzenia Polski*, „Zeszyty

Obowiązywanie w Polsce jednolitej ochrony patentowej oraz włączenie naszego kraju w ramy JSP będzie miało wiele niekorzystnych konsekwencji ekonomicznych i społecznych, które wykazywano w licznych apelach o wycofanie się przez rząd z decyzji o udziale Polski we wzmocnionej współpracy⁶⁹. Apele te okazały się nieskuteczne, z tym jednak że dotychczas kraj nasz nie podpisał porozumienia JSP, co – jeśli pozycja ta zostanie utrzymana – może zapobiec obowiązywaniu jednolitych patentów w Polsce⁷⁰.

Niekorzystne konsekwencje nowego systemu dla rolnictwa wiążą się z wynalazkami biotechnologicznymi, głównie tymi, które dotyczą roślin i zwierząt oraz sposobów hodowli odmian roślin i ras zwierząt. Automatyczna skuteczność w Polsce jednolitych patentów na takie wynalazki znacząco zwiększy ich liczbę, co – w powiązaniu z brakiem ich tłumaczeń na język polski – istotnie pogorszy warunki prowadzenia działalności gospodarczej i badawczo-rozwojowej w tej dziedzinie (i dziedzinach pokrewnych, np. w leśnictwie). Należy mieć przy tym na uwadze, że patenty na wynalazki biotechnologiczne rodzą zagrożenia dodatkowe w stosunku do tych, które wynikają z patentów na pozostałe kategorie rozwiązań (np. z zakresu agrotechniki, zootechniki lub leśnictwa, dotyczące sposobów, maszyn i urządzeń używanych w uprawie roli, nawożeniu, hodowli, eksploata-

Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” nr 2(38)/2013, s. 75 i n. (zob. też na: www.orka.sejm.gov.pl).

⁶⁹ Zob. np. list otwarty profesorów S. Sołtysińskiego, A. Szajkowskiego, J. Szwaji, R. Markiewicz, A. Nowickiej i R. Skubisza, opubl. w maju 2012 r. w Internecie oraz w dodatku do „Rzeczpospolitej” z 18 czerwca 2012 r., a także stanowiska wyrażone m.in. przez: Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Polski Związek Przemysłu Oświatleniowego, Polską Izbę Inżynierów Budownictwa, Polską Izbę Rzeczników Patentowych, Krajową Izbę Gospodarczą, Polski Związek Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego. Krytykę „pakietu patentowego” wyraziło również wiele innych środowisk (zob. www.rzecznikpatentowy.org.pl; www.jednolitypatent.wordpress.com). Zob. też dezyderat nr 5 sejmowej Komisji Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii z 6 grudnia 2012 r. skierowany do Prezesa Rady Ministrów.

⁷⁰ Zob. art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1257/12. Jak stanowi ten przepis: „w drodze odstępstwa od art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 1 patent europejski, którego jednolity skutek został wpisany do rejestru jednolitej ochrony patentowej, ma jednolity skutek jedynie w tych uczestniczących państwach członkowskich, w których Jednolity Sąd Patentowy ma wyłączną jurysdykcję w odniesieniu do patentów europejskich o jednolitym skutku w dniu wpisania do rejestru”. Wynika stąd, że patenty europejskie, których jednolity skutek zostanie – na wniosek właściciela – wpisany do rejestru jednolitej ochrony patentowej, będą miały taki skutek tylko w tych państwach uczestniczących we wzmocnionej współpracy, które w dniu wpisania jednolitego skutku do tego rejestru będą związane porozumieniem JSP.

cji zasobów leśnych itp., a także środków ochrony roślin, żywności i sposobów jej wytwarzania).

Możliwość uzyskiwania jednolitych patentów, przez dowolny podmiot z całego świata (nie tylko z państw Unii Europejskiej, lecz np. ze Stanów Zjednoczonych, Chin czy Japonii), spowoduje gwałtowny przyrost liczby monopolii patentowych, ze skutkami określanymi mianem blokady patentowej. Opierając się na liczbie patentów europejskich udzielonych w 2013 r.⁷¹, można szacować, że rocznie będzie ich przybywać ponad 66 000. Uwzględniając dwudziestoletni czas obowiązywania patentu, w powyższym okresie ich liczba wyniesie ponad 1 300 000. Dla porównania, w 2013 r. przybyło w Polsce, w drodze walidacji, (tylko) 7236 patentów europejskich, a więc 10,85% spośród udzielonych w tym roku. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. obowiązywało w Polsce 47 610 patentów, w tym 28 591 patentów europejskich. Warto dodać, że liczba patentów europejskich przysługujących podmiotom polskim jest znikoma (np. w 2013 r. uzyskały one 95 takich patentów).

W analizowanym kontekście problematyka wynalazków biotechnologicznych wiąże się z zakazem udzielania patentów na odmiany roślin i rasy zwierząt oraz czysto biologiczne sposoby hodowli roślin i zwierząt, wyrażonym zarówno w KPE, na podstawie której udzielane są patenty europejskie (art. 53 lit. b), jak i w dyrektywie nr 98/44/WE (art. 4) oraz w polskiej ustawie p.w.p. (art. 29 ust. 1 pkt 2). Wskazane wyżej, ciągle nierozwiązane problemy dotyczące wykładni takich pojęć, jak „odmiana rośliny” czy „sposób czysto biologiczny”⁷², ujawnią się również w toku wykładni postanowień porozumienia JSP. Jak bowiem wspomniano, umowa ta reguluje m.in. treść praw wyłącznych wynikających zarówno z patentów europejskich o jednolitym skutku, jak i „klasycznych” patentów europejskich.

Prawa wyłączne, jakie przysługiwać będą właścicielom patentów obu rodzajów na podstawie porozumienia JSP, są szersze i silniejsze niż obowiązujące obecnie w Polsce na podstawie ustawy p.w.p., mającej zasto-

⁷¹ W 2013 r. Europejski Urząd Patentowy udzielił 66 712 patentów europejskich, w tym 95 na rzecz podmiotów z Polski, 13 425 na rzecz podmiotów z RFN i 14 880 na rzecz podmiotów z USA.

⁷² Na temat kontrowersji, jakie wywołuje praktyka Europejskiego Urzędu Patentowego w tej dziedzinie zob. *European Patent Office at Crossroads. Report – Patents on Plants and Animals Granted in 2011*, Christoph Then & Ruth Tippe, March 2012; zob. też *President of the European Patent Office gives green light for patents on plants and animals* (Ch. Then & R. Tippe, March 2013) (dostępne na: www.no-patents-on-seeds.org).

sowanie zarówno do patentów krajowych, jak i europejskich. W porozumieniu JSP obejmują one bowiem nie tylko prawo zakazania bezpośredniego korzystania z wynalazku, lecz także prawo zakazania pośredniego korzystania z wynalazku.

Pierwsze z wymienionych praw (art. 25 porozumienia JSP) oznacza, że patent uprawnia właściciela do zakazania każdej osobie trzeciej, niemającej jego zgody: a) wytwarzania, oferowania, wprowadzania do obrotu lub używania produktu będącego przedmiotem patentu, a także importowania lub przechowywania tego produktu do wspomnianych celów; b) stosowania sposobu wytwarzania będącego przedmiotem patentu lub, jeśli osoba trzecia wie lub powinna była wiedzieć, że zastosowanie tego sposobu wytwarzania bez zgody właściciela patentu jest zakazane, oferowania tego sposobu wytwarzania do zastosowania na terytorium umawiających się państw członkowskich, w których patent ten ma skutek; c) oferowania, wprowadzania do obrotu, używania, importowania lub przechowywania do wspomnianych celów produktu uzyskanego bezpośrednio w drodze zastosowania sposobu wytwarzania będącego przedmiotem patentu.

Z kolei art. 26 porozumienia JSP, przyznający prawo zakazania pośredniego korzystania z wynalazku, stanowi w ust. 1, że patent uprawnia właściciela do zakazania każdej osobie trzeciej, niemającej jego zgody, zaopatrywania lub oferowania zaopatrywania na terytorium umawiających się państw członkowskich, w których dany patent ma skutek, jakiegokolwiek osoby innej niż strona uprawniona do korzystania z wynalazku chronionego patentem w środki odnoszące się do zasadniczego elementu tego wynalazku, umożliwiające jego praktyczne zastosowanie w tych państwach członkowskich, jeśli osoba trzecia wie lub powinna była wiedzieć, że takie środki są odpowiednie i przeznaczone do praktycznego zastosowania tego wynalazku. Stosownie do art. 26 ust. 2 porozumienia JSP, ust. 1 nie ma zastosowania, jeśli takie środki są standardowymi produktami komercyjnymi, z wyjątkiem przypadków nakłaniania przez osobę trzecią osoby zaopatrywanej do podejmowania działań zabronionych przez art. 25. Według art. 26 ust. 3 porozumienia JSP osób podejmujących działania, o których mowa w art. 27 lit. a-e, nie uważa się za strony uprawnione do korzystania z wynalazku w rozumieniu ust. 1.

Powyższe ujęcie prawa zakazania pośredniego korzystania z wynalazku występuje np. w ustawach patentowych RFN i Wielkiej Brytanii, natomiast nie zostało wyrażone ani w porozumieniu TRIPS, ani w prawie polskim. Regulacja zawarta w art. 26 porozumienia JSP stanowić będzie

podstawę zarzutów dotyczących pośredniego naruszenia patentu, co oznaczać będzie istotne wzmocnienie ochrony wynikającej z obu rodzajów patentów: patentu europejskiego o jednolitym skutku i „klasycznego” patentu europejskiego.

Przytoczone przepisy określać będą treść praw wyłącznych przysługujących właścicielom obu rodzajów patentów. Jakikolwiek działanie osób trzecich wchodzące w zakres uprawnień określonych w art. 25 i 26 porozumienia JSP i nieobjęte ramami ograniczeń przewidzianych w art. 27 oraz regulacjami zawartymi w art. 28 i 29 stanowić będzie naruszenie patentu, a jego właściciel będzie mógł dochodzić roszczeń i innych środków prawnych określonych w porozumieniu JSP (zob. zwłaszcza art. 56-72).

Mianem ograniczeń patentu określa się uregulowane przepisami prawa przypadki, w których dozwolone jest korzystanie z wynalazku chronionego patentem przez inne osoby, bez zgody (licencji) właściciela patentu. Są one ustanawiane w celu złagodzenia – w interesie publicznym – skutków blokady patentowej. W porozumieniu JSP są one określone jako „ograniczenia skutków patentu”, a szczególne znaczenie w rolnictwie i hodowli odmian roślin i ras zwierząt będą miały te ograniczenia, które są uregulowane w art. 27 lit. c, i, j. Będą one miały zastosowanie zarówno do „klasycznych” patentów europejskich, jak i patentów europejskich o jednolitym skutku.

Jak stanowi art. 27 lit. c porozumienia JSP, prawa przyznane patentem nie rozciągają się na „wykorzystywanie materiału biologicznego do celów hodowli lub odkrywania i tworzenia innych odmian roślin”⁷³. W świetle przedstawionych wyżej szerokich ram patentowania materiału biologicznego regulacja ta jest niezbędna w celu umożliwienia działalności badawczo-rozwojowej związanej z hodowaniem, odkrywaniem i wyprowadzaniem odmian roślin, tak aby działania te nie wiązały się z ryzykiem naruszenia przez hodowców cudzych praw na wykorzystywany w tych celach opatentowany materiał biologiczny (np. geny). Jakkolwiek bowiem odmiany roślin nie podlegają opatentowaniu, to jednak – jak wskazano wyżej – wynalazki dotyczące roślin są patentowane, jeśli możliwości techniczne stosowania wynalazku nie ograniczają się do szczególnej odmiany roślin. Podkreślić należy, że omawiany wyjątek od praw wyłącznych przysługujących właścicielom patentów na materiał biologiczny obejmuje tylko działania określone jako hodowanie, odkrywania i tworze-

⁷³ W wersji angielskiej art. 27 lit. c porozumienia JSP brzmi: „the use of biological material for the purpose of breeding, or discovering and developing other plant varieties”.

nie (wyprowadzanie) odmian roślin, natomiast nie rozciąga się na jakiegokolwiek formy korzystania z odmian (ich komercjalizację). Na takie działania hodowca będzie musiał uzyskać licencję właściciela patentu. Warto dodać, że omawiana regulacja obowiązuje już w kilku krajowych ustawach patentowych (np. w Holandii, Francji i RFN)⁷⁴, a zatem pożądane jest wprowadzenie jej również do prawa polskiego.

Drugie spośród omawianych ograniczeń patentu wiąże się z systemem ochrony odmian roślin (unijne rozporządzenie nr 2100/94 i polska ustawa z 26 czerwca 2003 r.), w którym – w stosunku do ochrony wynikającej z tego systemu – przewidziano tzw. przywilej farmerski⁷⁵ i inne ograniczenia praw do odmian (zob. np. art. 14 i art. 15 rozporządzenia nr 2100/94). Powstaje w szczególności pytanie, czy wystarczający – z punktu widzenia interesów rolników – jest zakres regulacji dotyczącej patentów, mającej zapewnić możliwość korzystania z przywileju farmerskiego. Kwestię tę reguluje art. 27 lit. i porozumienia JSP, zgodnie z którym prawa przyznane patentem nie rozciągają się na „korzystanie przez rolnika we własnym gospodarstwie z materiału z własnych upraw do rozmnażania lub reprodukcji, pod warunkiem że roślinny materiał reprodukcyjny został sprzedany lub w inny sposób udostępniony rolnikowi na zasadach handlowych przez właściciela patentu lub za jego zgodą, do celów rolniczych. Zakres i warunki takiego korzystania odpowiadają zakresowi i warunkom przedstawionym w art. 14 rozporządzenia (WE) nr 2100/94”.

Analogiczna kwestia wiąże się z tym ograniczeniem obu rodzajów patentów, które jest przewidziane w art. 27 lit. j porozumienia JSP. Jak stanowi ten przepis, prawa przyznane patentem nie rozciągają się na „korzystanie przez rolnika z chronionego inwentarza żywego do celów rolniczych, pod warunkiem że zwierzęta hodowlane lub inny zwierzęcy materiał reprodukcyjny zostały sprzedane lub w inny sposób udostępnione na zasadach handlowych rolnikowi przez właściciela patentu lub za jego zgodą. Takie korzystanie obejmuje udostępnianie zwierząt lub innego zwierzęcego materiału reprodukcyjnego do celów prowadzenia działalności rolniczej przez rolnika, ale nie obejmuje sprzedaży zwierząt lub mate-

⁷⁴ Zob. np. § 11 lit. 2a Patentgesetz. Na podstawie tego przepisu patent nie rozciąga się na „die Nutzung biologischen Materials zum Zweck der Züchtung, Entdeckung und Entwicklung einer neuen Pflanzensorte”.

⁷⁵ Określany też mianem „odstępstwa rolnego”. Zob. szerzej P. Gała, M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona prawna odmian roślin*, w: *System prawa prywatnego*, t. 14A: *Prawo własności przemysłowej*, red. R. Skubisz, Warszawa 2012, s. 1031 i n.

riału w ramach lub do celów komercyjnej działalności reprodukcyjnej”. Podkreślić należy wąskie ujęcie zakresu działań rolnika (niedopuszczalna będzie np. sprzedaż w ramach lub do celów komercyjnej działalności reprodukcyjnej).

Zasygnalizowane problemy świadczą o bezpośrednim, niekorzystnym wpływie, jaki będzie miała jednolita ochrona patentowa i porozumienie JSP na funkcjonowanie rolnictwa. Nie tylko spowoduje dalszą monopolizację rynku nasion (szerzej: materiału siewnego) i otworzy drogę do GMO, lecz – co w świetle struktury polskiego rolnictwa budzi szczególnie niepokój – zagrozi istnieniu gospodarstw prowadzących konwencjonalną uprawę roślin i hodowlę zwierząt, będącą obecnie naszym istotnym atutem.

Nowe rozwiązania są bardzo kosztowne i rodzą poważne ryzyka prawne, gospodarcze i społeczne oraz liczne, często niewymierne obciążenia wynikające z blokowania rozwoju i innowacji⁷⁶. W świetle art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1257/12⁷⁷, niepodpisanie przez Polskę porozumienia JSP (i niezwiązanie się drogą ratyfikacji tą umową) mogłoby zapobiec obowiązywaniu w naszym kraju patentów europejskich o jednolitym skutku, a tym samym – wysoce niekorzystnym konsekwencjom zarówno jednolitej ochrony patentowej, jak i rozwiązań zawartych w porozumieniu JSP.

Jak się ocenia, JSP osiągnie gotowość do funkcjonowania pod koniec 2015 r., co zapewne zbiegnie się z ratyfikacją porozumienia JSP przez minimalną liczbę 13 państw, warunkującą jego wejście w życie, a tym samym – powstanie jednolitej ochrony patentowej. W okresie poprzedzającym tę datę należy liczyć się z próbami oddziaływania na władze naszego państwa, zmierzającymi do tego, aby Polska – jako państwo uczestniczące we wzmocnionej współpracy – podpisała i ratyfikowała porozumienie JSP.

⁷⁶ Zob. argumenty wskazywane w stanowiskach wymienionych wyżej w przypisie 69 oraz literaturę powołaną w przypisie 64. Zob. też *Analizę w sprawie potencjalnych skutków gospodarczych wprowadzenia w Polsce systemu jednolitej ochrony patentowej*, sporządzoną na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Deloitte (dostępna na: www.mg.gov.pl). Jak zaznaczono w analizie, nie uwzględnia ona wszystkich kosztów. Na to niedoszacowanie wskazał S. Sołtysiński, podkreślając zwłaszcza największe koszty ponad 10-krotnego wzrostu blokady patentowej i zmniejszenia domeny publicznej (zob. *Eksperti i przedsiębiorcy przeciwni jednolitemu patentowi europejskiemu*, debata zorganizowana 14 lutego 2013 r. przez Forum Obywatelskiego Rozwoju; www.for.org.pl).

⁷⁷ Zob. wyżej przyp. 70.

PATENTS FOR BIOTECHNOLOGICAL INVENTIONS IN AGRICULTURE

Summary

The aim of this paper is to analyse issues related to the granting of patents for biotechnological inventions. These issues trigger off huge controversies, both of legal as well as ethical nature, arising from the fact that they entail granting exclusive rights to genetic material. In agriculture (and related to it areas such as e.g. forestry) rather specific problems occur in relation to the interpretation of the legal status of plant and animal breed variations in patent law, and the manner of crop cultivation and animal breeding.

The principles of granting patents for biotechnological inventions have been presented based on the provisions of the law on industrial property in which Directive 98/44/EC on the legal protection of biotechnological inventions has been implemented. The provisions of the Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights (TRIPS) and the convention on granting European patents have also been taken into account. A special attention was given to the problems connected with interpretation in the practice of the European Patent Office (cases G 2/07 – *Broccoli case* and G 1/08 – *Tomatoes case* (and G 2/12 and G 2/13).

The implications of the creation of a single patent protection (resolution No 1257/2012 and No 1260/2012 and the agreement on the Single European Patent Office have been analysed in the last part of the paper, which ends with the author's conclusion that introduction of such a patent protection system in Poland will be detrimental to Polish agriculture and food management.

I BREVETTI PER LE INVENZIONI BIOTECNOLOGICHE IN AGRICOLTURA

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è quello di analizzare le questioni relative alla concessione di brevetti per invenzioni biotecnologiche. Le questioni in oggetto suscitano molte polemiche, sia di natura giuridica sia etica in quanto si tratta di concedere i diritti d'esclusiva per il materiale biologico. I problemi particolari si manifestano in agricoltura (ed anche nelle discipline connesse, come la silvicoltura), la loro fonte sono le discrepanze d'interpretazione riguardanti lo status di brevetto giuridico delle varietà vegetali e delle razze animali nonché i procedimenti di produzione di vegetali e di animali.

Le regole per la concessione di brevetti per invenzioni biotecnologiche sono state presentate sulla base delle disposizioni della legge Diritto della proprietà industriale, nella quale è stata implementata la direttiva 98/44/CE sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche. Inoltre sono state inserite le disposizioni dell'accordo TRIPS e della convenzione sulla concessione di brevetti europei. Una particolare attenzione è stata dedicata ai problemi di interpretazione riscontrabili nella prassi dell'Ufficio Europeo Brevetti (caso G 2/07 – *Broccoli case* e G 1/08 – *Tomatoes case* (ed anche i casi G 2/12 e G 2/13).

Nella parte finale dell'articolo è stata analizzata la prospettiva della creazione di una protezione unitaria del brevetto (regolamento n. 1257/2012 e n. 1260/2012 nonché l'accordo sul Tribunale unico dei brevetti). L'autrice è del parere che la validità di questo sistema della protezione dei brevetti in Polonia avrà effetti negativi sull'agricoltura e sull'economia alimentare.

ANETA SUCHOŃ

Z prawno-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka

1. Wprowadzenie

Polska jest jednym z najpoważniejszych producentów mleka w Unii Europejskiej (w roku 2011 – 4. miejsce na unijnym rynku po Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii), a ta przewodzi produkcji światowej¹. Mleczarstwo jest bardzo ważną częścią gospodarki europejskiej. Świadczą o tym m.in. rozbudowane ustawodawstwo i wysokość środków finansowych przeznaczanych na wsparcie tego sektora rolnictwa². Podstawowym instrumentem działania było dotąd tzw. kwotowanie produkcji mleka³, jednakże od kwietnia 2015 r. zostanie ono zlikwidowane. Wywołuje to uzasadnione obawy, zwłaszcza mniejszych producentów rolnych, o stabilizację cen mleka i systematyczny odbiór surowca.

W tej sytuacji Unia Europejska wprowadza nowe mechanizmy mające stanowić gwarancje dotychczasowych bądź korzystniejszych warunków produkcji. Jednym z nich w ramach tzw. pakietu mlecznego jest zakładanie organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Cel ich działalności obejmuje m.in. optymalizację kosztów i stabilizowanie cen, zapewnienie planowania oraz dostosowywanie produkcji do po-

¹ A. Bugała, *W 2011 UE wciąż pozostawała największym producentem mleka na świecie*, <http://ksow.pl/rynki-rolne/news/entry/3920-w-2011-roku-ue-wciaz-pozostawala-najwiekszym.html/> (dostęp: lipiec 2014).

² W 2010 roku z 4,1 mld euro przeznaczonych w budżecie Unii Europejskiej na interwencje na rynkach rolnych, rynek mleka wykorzystał ponad 0,6 mld euro. G. Rykaczewski, *Wspólna Polityka Rolna – WPR na rynku mleka*, „Forum Mleczarskie Biznes” 2012, nr 1, <http://forummleczarskie.pl/RAPORTY/240/5/wspolna-polityka-rolna/> (dostęp: grudzień 2013).

³ Zob. szerzej E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.

pytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości. Mogą one także podejmować aktywność w zakresie negocjacji umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych⁴. Podstawą wprowadzenia tego mechanizmu było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych⁵. Obecnie kwestie te normuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007⁶.

Od czasu przyjęcia Polski do Unii Europejskiej coraz bardziej popularne na polskim rynku mleka są grupy producentów mleka, które obok spółdzielni mleczarskich zajmują się jego skupem. Niemniej to spółdzielnie mleczarskie, które dodatkowo przetwarzają mleko, pozwalają producentom na udział w kolejnym etapie łańcucha żywnościowego, tzn. uzyskanie dochodów nie tylko ze sprzedaży mleka, lecz także z nadwyżki bilansowej z działalności przetwórczej. Spółdzielnie te ponadto są liczącymi się pracodawcami na wsi i w małych miasteczkach, w których wskaźnik bezrobocia jest najwyższy. Na rynku mleka funkcjonują zatem przede wszystkim producenci mleka, spółdzielnie mleczarskie, grupy producentów rolnych, a w przyszłości będą to być może także organizacje producentów mleka i przetworów mlecznych.

Celem artykułu jest podjęcie próby ustalenia, czy prawna organizacja rynku mleka służy rozwojowi tego sektora rolnictwa w naszym kraju, mając zwłaszcza na uwadze reformę rynku mleka i zniesienie kwot mlecznych w kwietniu 2015 r. W szczególności chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu regulacja prawna popiera funkcjonowanie podstawowych podmiotów tworzących ten rynek. Tak sformułowany cel obejmuje wiele problemów prawnych i ekonomicznych, a w szczególności determinuje analizę następujących zagadnień: kwoty mleczne a producenci mleka, spółdzielnie mleczarskie jako podmioty skupujące i prze-

⁴ Zob. np. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, *Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego”*, http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_pl.pdf (dostęp: lipiec 2014).

⁵ Dz. Urz. UE L 94 z 30 marca 2012 r., s. 38. Zob. też Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 880/2012 z 28 czerwca 2012 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do współpracy międzynarodowej i negocjacji umownych organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych Dz. Urz. UE L 156 z 16 czerwca 2012 r., s. 39.

⁶ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 671 (dalej jako: rozporządzenie nr 1308/2013).

twórcze, grupy producentów mleka oraz organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Ze względu na specyfikę rynku mleka ocena funkcjonowania jego podmiotów wymaga choć krótkiego odwołania do badań ekonomistów nad skutkami zniesienia kwot mlecznych i danych statystycznych obrazujących sytuację w praktyce. Jednocześnie konieczne jest zastrzeżenie, że ograniczone ramy tej publikacji, a także brak zatwierdzenia Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 przez Komisję Europejską oraz polskich prawnych aktów normatywnych dotyczących finansowania podmiotów zrzeszających producentów mleka od 2015 r. nie pozwalają na wyczerpujące rozważenie wszystkich poruszonych problemów.

2. Kwoty mleczne a producenci mleka

Podstawowym podmiotem na rynku mleka są niewątpliwie producenci mleka posiadający obecnie kwoty mleczne, które wprowadzają pewną stabilizację w zakresie ilości tego surowca i jego ceny. Jednak nie jest to instrument idealny. Przede wszystkim łączy się z wysokimi kosztami administracyjnymi i karami za nadprodukcję, nie dając gwarancji wysokiej ceny mleka. Jest ona bowiem zróżnicowana i zależna od podmiotu skupującego, a przede wszystkim sytuacji rynkowej w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Mimo tych niedogodności wiele kontrowersji i obaw wzbudza wśród rolników decyzja Unii Europejskiej o zniesieniu po sezonie 2014/15 systemu kwotowania. Należy wyraźnie podkreślić, że polscy producenci mleka ponieśli ogromny koszt, dostosowując gospodarstwa do wymogów unijnych. Dla spółdzielni mleczarskich istotne jest natomiast pytanie o dostępność i cenę surowca oraz jak po zniesieniu kwot będą kształtowały się ceny przetworów mlecznych⁷. W naszym kraju występują oczekiwania i obawy związane z likwidacją systemu kwotowania. Warto więc rozważyć skutki proponowanych zmian. Otóż brak ograniczeń ilościowych produkcji mleka spowoduje prawdopodobnie większe możliwości rozwoju dla producentów rolnych mających rozpocząć prowadzenie hodowli bydła mlecznego czy tych planujących poszerzyć działalność. Dla spółdzielni mleczarskich i innych przetwórców mleka w Polsce likwidacja kwot stanowi szansę na zwiększenie produkcji i możliwości eksportowych⁸. Doprowadzić to może

⁷ Zob. <http://ksow.pl>; <http://minrol.gov.pl> (dostęp: lipiec 2014).

⁸ Zdaniem M. Hamalczuka i S. Stańko z likwidacją kwot mlecznych związany będzie spadek dochodów w rolnictwie szacowany na mniej więcej 2% w skali całej Unii Europejskiej.

do wzrostu efektywności w skali kraju oraz większej konkurencyjności na rynkach europejskich i światowych. Badania przeprowadzane przez ekonomistów wskazują, że likwidacja kwot nie wpłynie jednak znacząco na poziom produkcji i ogólny spadek cen⁹.

Jednocześnie, jak słusznie zauważa M. Sznajder, sektor mleczarski to skomplikowany organizm, na który składają się różne podmioty gospodarcze (np. producenci mleka, mleczarnie, dystrybucja, handel, administracja, konsumenci) i istniejące pomiędzy nimi powiązania gospodarcze, ekonomiczne, prawne i społeczne¹⁰. Z tego to choćby powodu trudno jednoznacznie określić skutki likwidacji kwot mlecznych. Poza tym wpływ na produkcję mleka ma wiele czynników, jak np. sytuacja ekonomiczna, warunki pogodowe, wysokość produkcji mleka poza Europą¹¹. Dlatego nie dziwią liczne obawy związane z likwidacją kwot mlecznych. Dotyczą one przede wszystkim zwiększonej niepewności zbytu mleka zarówno w aspekcie ilościowym, jak i cenowym. Początkowy wzrost produkcji mleka może spowodować spadek cen, co w rezultacie doprowadzi właśnie do likwidacji niektórych stad hodowlanych. Natomiast wznowienie produkcji mleka łączy się z wysokimi kosztami inwestycyjnymi i jest długotrwałe. Wszystko to razem może doprowadzić do destabilizacji produkcji i braku bezpieczeństwa ilościowego na rynku mleka, w tym działalności spółdzielni. Jednocześnie niektórzy ekonomiści prognozują pogłębienie się różnic rozwojowych pomiędzy regionami¹², których efektem będzie wzrost bezrobocia w tych rejonach, spadek dochodów rolników, likwidacja podmiotów skupujących i przetwórczych¹³. Remedium na te ewentualne problemy ma być m.in. zrzeszanie się producentów rolnych, czyli członkostwo w spółdzielniach mleczarskich, grupach czy organizacjach producentów mleka.

Największe korzyści z tytułu przeprowadzonej reformy osiągną konsumenci, tak M. Hamalczuk, S. Stańko, *Ekonomiczne skutki likwidacji kwot mlecznych w Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2009, nr 4, s. 18.

⁹ Ibidem.

¹⁰ M. Sznajder, *Skutki likwidacji kwot mlecznych dla polskiego rolnictwa*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, grudzień 2010, s. 3 i n.

¹¹ Agriculture, Trade and the Environment, *Trade and the Environment, The Dairy Sector*, Paris 2004, s. 5 i n.

¹² A. Baer-Nawrocka, E. Kiriłuk-Dryjska, *Konsekwencje zniesienia kwot mlecznych dla polskiego rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2010, nr 2, s. 72.

¹³ Zob. też R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, *Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 36-57.

3. Spółdzielnie mleczarskie jako podmioty skupujące i przetwórcze

Na dzień 5 października 2012 r. w Rejestrze Podmiotów Skupujących Mleko znajdowało się ponad 309 podmiotów¹⁴. Natomiast w kwietniu 2014 r. stan ten zwiększył się do 345 jednostek skupujących. W 2008 r. – 240 podmiotów było jednocześnie przedsiębiorcami przetwarzającymi mleko¹⁵. Wspomnieć tu trzeba o spółkach kapitałowych, których udziałowcami są rzadko rolnicy, znacznie częściej podmioty należące do kapitału zagranicznego. Wzrost liczby podmiotów skupujących to przede wszystkim wynik rosnących w naszym kraju grup producentów rolnych, przejmujących mleko od członków, by odsprzedać je z zyskiem podmiotom przetwarzającym¹⁶.

Najpopularniejszym podmiotem i dodatkowo z najdłuższą historią są bezsprzecznie spółdzielnie mleczarskie, co wyraźnie pokazują dane statystyczne. W roku kwotowym 2011/2012 liczba podmiotów, które dostarczały mleko do zakładów niebędących spółdzielniami mleczarskimi, wynosiła ok. 43,7 tys. przy 155,7 tys. wszystkich dostawców mleka¹⁷. Zatem ok. 70% producentów mleka było członkami spółdzielni mleczarskich bądź sprzedawało im bezpośrednio mleko. Natomiast wielu z pozostałych 30% zbywało je za pośrednictwem grup producentów rolnych też do spółdzielni mleczarskich. Warto także dodać, że w ostatnich latach nastąpiło zmniejszenie liczby spółdzielni mleczarskich. Przykładowo w roku 1989 istniały 323 spółdzielnie, w 2000 – 238, a w 2007 – było 188 spółdzielni mleczarskich¹⁸. Wynika to, po pierwsze, z likwidacji tych najsłabszych, borykających się z problemami finansowymi, po drugie, niektóre ze spółdzielni mleczarskich uległy konsolidacji (połączeniu), o czym szerzej w dalszej części rozważań.

Podstawowym aktem prawnym regulującym organizację spółdzielni mleczarskich jest ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze¹⁹. Warto tu wskazać na niektóre przymamniej rozwiązania, pozytywnie

¹⁴ Zob. <http://arr.gov.pl> (dostęp: grudzień 2013).

¹⁵ Zob. <http://arr.gov.pl> (dostęp: grudzień 2013).

¹⁶ W Polsce średnia wysokość kwoty mlecznej na podmiot skupujący wynosi około 31 tys. ton rocznie, gdy tymczasem w Niemczech jest to 118 tys. ton mleka rocznie, a we Francji – 110 tys. ton <http://wir.org.pl> (dostęp: grudzień 2013).

¹⁷ Dane z uzasadnienia projektu zmiany ustawy o rynku mleka, <http://sejm.gov.pl> (dostęp: grudzień 2013).

¹⁸ Zob. <http://krs.org.pl> (dostęp: grudzień 2013).

¹⁹ T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1443.

wpływające na rozwój rynku mleka. Nie ulega wątpliwości, że jest to możliwość przystąpienia nowych członków do spółdzielni, wpisująca się w zasadę „otwartych drzwi”. Spółdzielcami mogą być osoby fizyczne, które prowadzą chów bydła, produkcję i dostawę mleka, a także pracownicy spółdzielni nieprowadzący działalności rolniczej w tym zakresie. Ponadto członkostwo spółdzielni jest z reguły także dostępne dla osób prawnych prowadzących hodowlę oraz chów bydła mlecznego lub inną aktywność związaną z realizacją zadań statutowych spółdzielni²⁰. Możliwość przyjmowania nowych członków jest niezmiennie istotna w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego *inter vivos* czy *mortis causa* i zachowania ciągłości dostaw mleka. Następca producenta mleka, przejmując gospodarstwo wraz z kwotami mlecznymi, może złożyć wniosek (deklarację) o przyjęcie²¹ na członka spółdzielni i – uzyskując status spółdzielcy – kontynuować dostawę mleka do tego podmiotu na zasadach tych samych (bądź podobnych) co poprzednik. Należy także wspomnieć o art. 625 k.c., który określa, że jeżeli po zawarciu umowy kontraktacji gospodarstwo producenta przeszło w posiadanie innej osoby, prawa i obowiązki z tej umowy wynikające przechodzą na nowego posiadacza²². Z tego powodu spółdzielnie mleczarskie przyjmują z reguły deklaracje następców o członkostwo. Taki obowiązek wynika ze statutów czy umów kontraktacji (zwanych członkowskimi). W przypadku śmierci spółdzielcy spadkobierca zmarłego członka spółdzielni dziedziczy udziały, jeżeli jest członkiem spółdzielni lub złożył deklarację przystąpienia do spółdzielni. Co istotne, spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków spadkobierców dziedziczących udziały, jeżeli odpowiadają oni wymogom określonym w statucie (art. 16a ustawy).

²⁰ Zob. np. statut spółdzielni <http://rokitniana.pl/pliki/STATUT-28-XI-05.pdf> (dostęp: grudzień 2013).

²¹ W praktyce powstało pytanie, czy członkowi spółdzielni przysługuje roszczenie o przyjęcie do spółdzielni. Zarówno w literaturze, jak i w judykaturze uznaje się, że ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze nie przyznaje (przyznawało) osobie, która wyrazi gotowość wstąpienia do spółdzielni, roszczenia o przyjęcie jej do grona członków. W wyroku z 31 stycznia 2002 r. Sąd Najwyższy (IV CKN 646/00, Lex/el.) orzekł, że ustawodawca wyszedł z założenia, że zgodnie z zasadą samorządności spółdzielni tylko jej organy powinny oceniać, czy osoba zgłaszająca się odpowiada wymaganiom stawianym członkom danej spółdzielni. Od tej zasady występują (występowały) jednak wyjątki wówczas, gdy roszczenie o przyjęcie do spółdzielni wynika ze szczególnej podstawy, którą może stanowić statut spółdzielni, umowa zawarta ze spółdzielnią albo przepis szczególny.

²² W świetle przepisów możliwa jest kontynuacja umowy kontraktacji bez uzyskania statusu spółdzielcy.

Spółdzielcy zawierają ze spółdzielnią wieloletnią umowę kontraktacji (albo dostawy mleka, zwaną często członkowską), zobowiązując się do wytworzenia i dostarczenia kontraktującemu (mleczarni) oznaczonej ilości produktów rolnych określonego rodzaju, a ten z kolei jest zobowiązany produkty te odebrać w umówionym terminie, zapłacić umówioną cenę oraz spełnić pewne (określone) świadczenie dodatkowe, jeżeli umowa lub przepisy szczególne przewidują obowiązek spełnienia takiego świadczenia (art. 613 § 1 k.c.)²³. Każda ze spółdzielni dysponuje własnym wzorem umowy przekazywanym nowym członkom. Z umów tych wynika obowiązek dostarczania przez producenta rolnego do spółdzielni, najczęściej całego wyprodukowanego przez niego mleka, zgodnie z wymaganiami określonymi przepisami prawnymi i dokumentami wewnętrznymi przygotowywanymi na ich podstawie. Z kolei spółdzielnia zobowiązuje się odbierać mleko, badać jego jakość oraz terminowo wypłacać producentowi należność za dobrej jakości surowiec, po cenach ustalonych z reguły w drodze uchwały zarządu. Zasady ustalania wynagrodzenia za mleko są w niektórych spółdzielniach rozbudowane i uwzględniają oczywiście zmieniającą się sytuację ekonomiczną na rynku mleku i przetworów mlecznych. Niektóre kontrakty przewidują oprócz ceny podstawowej premie zależne bądź to od ilości dostarczonego mleka, bądź okazjonalne (np. premia świąteczna). Umowa kontraktacji między stronami zawierana jest najczęściej na czas nieokreślony z możliwością jej rozwiązania za wypowiedzeniem, a warunki dotyczące jego trybu określa statut spółdzielni. Jeżeli spółdziałca nie wywiązuje się z zawartej umowy i nie spełnia określonych w statucie warunków, może zostać pobawiony członkostwa przez wykreślenie z rejestru członków spółdzielni.

Należy zaznaczyć, że umowy zawierane od lat przez producentów rolnych ze spółdzielniami mleczarskimi obejmują z reguły elementy, o których wspomina ustawodawca w rozporządzeniu unijnym nr 1308/2013 w art. 148 dotyczącym stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Według tego przepisu umowa dostawy mleka surowego przez rolnika do przetwórcy mleka surowego jest sporządzana przed dostawą w formie pisemnej, oraz zawiera w szczególności następujące elementy: cenę do zapłaty za dostawę (która: jest niezmienna i określona w umowie; lub jest obliczana przez połączenie różnych czynników określonych w umowie, np. wskaźników rynku odzwierciedlających zmianę warunków na

²³ Na temat umowy kontraktacji zob. np. M. Korzycka-Iwanow, *Kontraktacja w: System prawa prywatnego*, t. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011, s. 295 i n.; J. Szachulowicz, *Kontraktacja*, w: A. Stemachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 413 i n.

rynku, dostarczoną ilość oraz jakość lub skład dostarczonego mleka surowego); ilość mleka surowego, którą można dostarczyć lub która musi zostać dostarczona, wraz z terminem takich dostaw; okres obowiązywania umowy (może być ograniczony lub nieograniczony, z klauzulami dotyczącymi rozwiązania umowy); szczegóły dotyczące terminów i procedur płatności; ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy mleka surowego; oraz przepisy mające zastosowanie w przypadku zaistnienia siły wyższej. Wymienione rozporządzenie określa także, że na zasadzie odstępowania umowa lub oferta umowy nie jest wymagana w przypadku, gdy mleko surowe jest dostarczane przez rolnika do spółdzielni, której rolnik jest członkiem, jeżeli statut tej spółdzielni lub przepisy i decyzje w nim zawarte lub z niego wynikające zawierają przepisy o podobnych skutkach do przepisów określonych w ust. 2 lit. a), b) i c) art. 148²⁴.

Spółdzielnia mleczarska przede wszystkim skupuje mleko od swoich członków i zajmuje się jego przetwórstwem. Obok tych podstawowych rodzajów działalności niektóre z nich podejmują systematyczną pomoc na rzecz rozwoju hodowli i chowu bydła mlecznego należącego do spółdzielców, zwiększania produkcji mleka i podnoszenia jego jakości; zwalczania chorób bydła oraz upowszechnianie zasad higieny i profilaktyki w jego chowie i udzielania pomocy w organizacji gospodarstw specjalizujących się w produkcji i dostawie mleka²⁵. Działania takie wpływają pozytywnie na rozwój gospodarstw rolnych producentów mleka oraz rynek mleka.

Kolejnym niezwykle istotnym aspektem członkostwa w spółdzielni mleczarskiej jest możliwość udziału rolników w kolejnym etapie łańcucha żywnościowego i uzyskanie dochodów nie tylko ze sprzedaży mleka, lecz także z nadwyżki bilansowej z działalności przetwórczej. Bezsprzecznie niestabilność cen produktów rolnych oraz silne uzależnienie rolnictwa od czynników klimatyczno-glebowych powodują, że dochody rolników i stopa rentowności są niższe średnio niż w pozostałych sektorach gospodarki. Należy podkreślić, że Unia Europejska stara się zwiększyć siłę producentów rolnych w łańcuchu dostaw żywności. Przykładem są rezolucje Par-

²⁴ Art. 148 rozporządzenia unijnego nr 1308/2013 (Stosunki umowne w sektorze mleka i przetworów mlecznych) określa, że w przypadku gdy państwo członkowskie postanowi, że każda dostawa na jego terytorium mleka surowego przez rolnika do przetwórcy mleka surowego musi być przedmiotem pisemnej umowy między stronami, lub postanowi, że pierwsi skupujący muszą złożyć pisemną ofertę zawarcia umowy o dostawę mleka surowego przez rolników, taka umowa lub oferta umowy musi spełniać warunki określone w ust. 2.

²⁵ Zob. <http://mleczarstwopolskie.pl/> (dostęp: lipiec 2014).

lamentu Europejskiego²⁶, powołanie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Przemysłu Rolno-Spożywczego czy ostatnio Forum Wysokiego Szczebla ds. Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności²⁷. Udział spółdzielni w przetwórstwie wpisuje się zatem w działania Unii Europejskiej, przyczynia się do rozwoju sektora mleczarskiego i wpływa pozytywnie na sytuację finansową spółdzielców.

Obecnie w Polsce nie powstają raczej nowe spółdzielnie mleczarskie. Zauważyć jednak należy dodatkowe podejmowanie przetwórstwa mleka np. przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Natomiast globalizacja i perspektywa zniesienia kwot mlecznych przyspieszyły proces konsolidacji spółdzielni mleczarskich. Aby utrzymać konkurencyjność polskiego mleczarstwa, niezbędne są przede wszystkim: poprawa efektywności technologicznej oraz obniżka kosztów produkcji i przetwórstwa mleka²⁸. Konsolidacja jest złożonym procesem. Wymaga starannego przygotowania planu działania. Często wiąże się również z dodatkowymi kosztami, co może zniechęcić do niej zarządy wielu mleczarni. Jednakże dobrze zaplanowane połączenie jest szansą na wzmocnienie pozycji na rynku. Z kolei zaniechanie takich działań i bierne oczekiwanie na poprawę sytuacji rynkowej z reguły prowadzą do pogarszania kondycji finansowej. W świetle ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze spółdzielnia może w każdym czasie dokonać konsolidacji z inną na podstawie uchwał walnych zgromadzeń łączących się podmiotów, powziętych większością dwóch trzecich głosów. Powinny one zawierać m.in. oznaczenie spółdzielni przejmującej, przyjęcie statutu stanowiącego podstawę dalszej jej działalności oraz datę połączenia. Niemniej Sąd Najwyższy w uchwale z 29 grudnia 1995 r. orzekł, że po faktycznym połączeniu się spółdzielni sąd nie może oddalić wniosku o wpis do rejestru spółdzielni danych o połączeniu wyłącznie na tej podstawie, że uchwały walnych zgromadzeń łączących się spółdzielni nie określały prawidłowo daty połączenia²⁹.

²⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie, <http://europarl.europa.eu> (dostęp: 20.02.2012); Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie podwyżek cen żywności z 9 lutego 2011 r., <http://europarl.europa.eu> (dostęp: grudzień 2013).

²⁷ Decyzja Komisji z 30 lipca 2010 r. ustanawiająca Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności, Dz. Urz. UE C 210 z 3 sierpnia 2010 r., s. 4.

²⁸ Na przykład przez zwiększenie wykorzystania zdolności produkcyjnych, restrukturyzację majątku celem likwidacji zbędnych kosztów majątkowych, poprawę efektywności i skuteczności sprzedaży.

²⁹ III CZP 180/95, OSNC 1996, nr 4, poz. 49, Lex/el.

Należy podkreślić, że ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze przewiduje tylko i wyłącznie jeden sposób konsolidacji, tj. połączenie, czyli przeniesienie całego majątku spółdzielni (przejmowanej) na inną spółdzielnię (przejmującą). Stanowi to ograniczenie w porównaniu ze spółkami z o.o. Otóż Kodeks spółek handlowych przewiduje dwie możliwości. Połączenie może być dokonane: 1) przez przeniesienie całego majątku spółki (przejmowanej) na inną spółkę (przejmującą) za udziały lub akcje, które spółka przejmująca wydaje wspólnikom spółki przejmowanej (łączenie się przez przejęcie); 2) przez zawiązanie spółki kapitałowej, na którą przechodzi majątek wszystkich łączących się spółek za udziały lub akcje nowej spółki (łączenie się przez zawiązanie nowej spółki). Ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze nie przewiduje możliwości założenia nowej spółdzielni, na którą przeszedłby majątek łączących się spółdzielni.

Przy omawianiu instrumentów prawnych wpływające na rozwój spółdzielni mleczarskich należy także wspomnieć o tych finansowych. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stworzyło nowe możliwości rozwoju spółdzielni mleczarskich z wykorzystaniem środków unijnych. Przykładowo w latach 2007-2013 zakłady mleczarskie, jako przedsiębiorstwa zajmujące się przetwórstwem mleka, mogły korzystać ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ramach „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich”, działanie: „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 podkreślał, że „[...] wsparcie przetwórstwa produktów rolnych jest szczególnie istotne, bowiem sektor ten zaliczany jest do bardzo ważnych gałęzi polskiej gospodarki, zarówno pod względem zatrudnienia, jak i wartości produkcji”³⁰.

4. Grupy producentów mleka a uznane organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych

Producenci rolni posiadający kwoty mleczne coraz częściej tworzą grupy producentów. Podmioty te są zakładane na podstawie ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw³¹ w celu dostosowania produkcji rolnej do warun-

³⁰ Zob. <http://ksow.pl> (dostęp: styczeń 2014).

³¹ Dz. U. Nr 88, poz. 983 ze zm.

ków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania magazynowania, transportu, sprzedaży produktów rolnych, przy zachowaniu bezpieczeństwa żywnościowego, a także ochrony środowiska naturalnego.

Warto wyjaśnić, że grupy producentów rolnych są osobą prawną działającą w jednej z uniwersalnych form, tj. spółki kapitałowej, spółdzielni, zrzeszenia albo stowarzyszenia. Przepisy prawne nie przewidują swoistej formy prawnej dla działalności grupy. Do połowy kwietnia 2013 r. w Polsce zostały utworzone łącznie 72 grupy producentów mleka. W ciągu roku liczba ta zwiększyła się do 104 podmiotów³². Jednym z podstawowych czynników decydujących o podjęciu decyzji o współpracy są środki finansowe, z których mogą korzystać zarejestrowane grupy. Otóż w okresie przedakcesyjnym były to fundusze polskie, a po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej – środki unijne.

Ustawodawca stara się też upraszczać zasady zakładania grup. Przykładem chociażby jest nowelizacja z 25 lipca 2008 r. ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze³³ oraz ustawy o grupach producentów rolnych z 15 grudnia 2006 r.³⁴ Ta pierwsza wprowadziła ułatwienia w procesie zakładania nowych spółdzielni stanowiących podstawę przyszłych grup. Niezbędny wymóg to pięciu producentów rolnych. Ta druga wprowadziła udogodnienia w zakresie tworzenia grup przez istniejące już spółdzielnie. Otóż możliwe jest prowadzenie przez spółdzielnię działalności właściwej dla grupy producentów rolnych, jeśli: w jej skład wchodzi co najmniej pięciu producentów jednego produktu lub grupy produktów, którzy spełniają wymagania określone dla członków tworzących grupę producentów rolnych oraz zostały spełnione inne przesłanki określone w art. 3a ustawy. Do zakładania grup mają zachęcić rolników także preferencje podatkowe. Chodzi o zwolnienie w podatku od nieruchomości budynków i budowli zajętych przez grupę producentów rolnych wpisaną do rejestru oraz w podatku dochodowym³⁵.

³² Zob. <http://ksow.pl/pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html> (dostęp: styczeń 2014).

³³ Dz. U. Nr 163, poz. 1014.

³⁴ Dz. U. Nr 251, poz. 1847.

³⁵ Według art. 17 ust. 1 pkt 49 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – wolne od podatku dochodowego są dochody grupy producentów rolnych pochodzące ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona, wyprodukowanych w gospodarstwach jej członków – w części wydatkowanej na rzecz członków tej grupy w roku

Przed omówieniem zasad finansowania grup producentów mleka ze środków unijnych, w ramach działania 142 „Grupy producentów rolnych”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 dla tworzenia trwałych grup producentów rolnych, wpisujących się w strukturę podmiotów rynku mleka, warto przypomnieć, że wcześniej było możliwe wydatkowanie wszystkich funduszy na koszty administracyjne. Nie było to korzystne dla grup producentów rolnych, ponieważ przeznaczanie wysokich kwot na najem pomieszczeń, wynagrodzenia dla członków zarządu i pracowników nie rozwija ani grupy, ani tym bardziej gospodarstw rolnych członków. Dlatego niezmiennie pozytywnie należy ocenić decyzję Komisji Europejskiej z 2010³⁶ określającą, że zryczałtowana pomoc udzielana grupom producentów rolnych w formie rocznych rat przez okres pierwszych pięciu lat działalności grupy może być przeznaczana także na inwestycje, o ile grupa realizuje cele wynikające z przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ponadto Komisja Europejska stwierdziła, że wysokość kwoty, która może zostać przeznaczona na inwestycje, zależy od decyzji grupy, o ile realizowane są przez nią cele rozporządzenia 1698/2005³⁷. Taka interpretacja Komisji stworzyła większe możliwości rozwoju grupom producentów rolnych. Jednak nie wszystkie skorzystały z tej szansy. Należy podkreślić, że przepisy prawne nie przewidują obowiązku dalszego prowadzenia działalności po zakończeniu finansowania z funduszy UE. Dane statystyczne wskazują, że wiele z nich, szczególnie tych prowadzonych w formie spółki, podejmuje decyzję o rozwiązaniu.

O wsparcie w ramach działania „Grupy producentów rolnych” finansowane z PROW 2007-2013 mogą w 2014 r. i kolejnych latach ubiegać się w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jedynie te grupy, które do 31 grudnia 2013 r. zostały wpisane do rejestru grup prowadzonego przez marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę organizacji. Wynika to z rozporządzenia unijnego nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. – zgodnie z art. 35 ust. 3 wsparcia udziela się gru-

podatkowym lub roku po nim następującym. Wydatkami na rzecz członków w tym zakresie są: zakup środków produkcji przekazanych członkom grupy oraz szkolenia członków grupy producentów rolnych.

³⁶ Zob. <http://minrol.gov.pl> (dostęp: czerwiec 2010).

³⁷ Zob. <http://minrol.gov.pl> (dostęp: czerwiec 2010).

pom producentów, które zostały oficjalnie uznane przez właściwy organ państwa członkowskiego najpóźniej 31 grudnia 2013 r. Co istotne, wnioski o przyznanie pomocy musiały być złożone do właściwego ze względu na siedzibę grupy oddziału regionalnego ARiMR w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu grupy do rejestru³⁸.

Jeżeli chodzi o nowy okres finansowania, to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005³⁹ przewiduje kontynuację pomocy dla nowych grup i organizacji producentów rolnych od roku 2015 (program „Tworzenie grup i organizacji producentów”). Wsparcie będzie przyznawane grupie na podstawie planu biznesowego w postaci zryczałtowanej pomocy w formie rocznych rat przez okres nie dłuższy niż pięć lat od daty uznania grupy lub organizacji producentów; raty są degressive. Oblicza się je na podstawie rocznej sprzedanej produkcji grupy lub organizacji. Co więcej, państwa członkowskie weryfikują osiągnięcie celów założonych w planie biznesowym, rozłożonym na pięć lat od uznania grupy lub organizacji producentów.

Z kolei rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r., uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁰, określa, że pomocy w ramach programu „Pomoc na rozpoczęcie działalności dla grup i organizacji producentów w sektorze rolnym” nie przyznaje się m.in.: po pierwsze, organizacjom producentów, jednostkom lub organom, takim jak spółki czy spółdzielnie, których celem jest zarządzanie jednym lub większą liczbą gospodarstw rolnych, a które z tego względu w praktyce są indywidualnymi producentami. Chodzi głównie o tzw. grupy rodzinne. W praktyce bowiem zdarzają się sytuacje, że gospodarstwo rolne dzielone jest pomiędzy członków rodziny, aby następnie utworzyć grupę i uzyskać dodatkowe fundusze. Po drugie, pomocy nie przyznaje się zrzeszeniom rolniczym, które podejmują w gospodarstwach swoich członków takie działania, jak: wzajemne wsparcie, usługi zastępstw w gospodarstwach i zarządzanie gospodarstwem, bez angażowania się we wspólne dostosowywanie podaży do rynku.

³⁸ Zob. <http://farmer.pl> (dostęp: grudzień 2013).

³⁹ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487.

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 193 z 21 lipca 2014 r., s. 1.

Z kolei nowe rozwiązania przewiduje projekt PROW 2014-2020⁴¹ w ramach poddziałania: „Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym”. Mianowicie, środki finansowe mogą być przyznane grupie: łączącej producentów jednego produktu lub grupy produktów, którzy nie byli członkami grupy producentów/wstępnie uznanej grupy producentów/organizacji, wytwórców tego samego produktu, lub grupy produktów, której przyznano pomoc na rozpoczęcie działalności ze środków Unii Europejskiej po 1 maja 2004 r. Ponadto składa się z osób fizycznych i dodatkowo wpisuje się w zakres definicji małego lub średniego przedsiębiorcy oraz przedłoży biznesplan.

Dyskusyjna jest kwestia ograniczenia członkostwa w grupie korzystającej ze środków finansowych tylko i wyłącznie do osób fizycznych. Z jednej strony jest to zasadne ze względu np. na tworzenia sztucznych podmiotów spółek z o.o., aby spełnić wymóg pięciu podmiotów powołujących grupę. Z drugiej – takie ograniczenie jest krzywdzące, np. w stosunku do rolniczych spółdzielni produkcyjnych, które tworzyły grupy producentów rolnych z rolnikami czy innymi RSP.

PROW 2014-2020 przewiduje preferencje w przyznawaniu pomocy grupom i organizacjom producentów, gdy zorganizowane są w formie spółdzielni. Takie postanowienie należy ocenić bardzo pozytywnie. Poza tym na wsparcie będą mogły liczyć przede wszystkim grupy zrzeszające jak największą liczbę członków w danej kategorii oraz składające się z producentów w gospodarstwach, których produkcja objęta została dobrowolnym ubezpieczeniem. Pomoc ma mieć formę ryczałtu w pierwszych pięciu latach funkcjonowania od dnia rejestracji/uznania. W pierwszym roku – 10%, w drugim – 8%, w trzecim – 6%, w czwartym – 5%, w piątym – 4%. Maksymalnie równowartość 100 000 euro w każdym roku pięcioletniego okresu pomocy. Wypłata ostatniej raty wsparcia nastąpi po potwierdzeniu prawidłowej realizacji biznesplanu. Łączna kwota pomocy musi być ograniczona do 500 000 euro. Jednocześnie grupy i organizacje producentów mleka nie zostały uznane za kategorię preferencyjną w projekcie PROW 2014-2020, co oznacza, że nowym grupom będzie trudniej uzyskać dotacje.

Według wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014-2020⁴² – pomoc przyznawana grupom lub organizacjom producentów

⁴¹ Zob. www.minrol.gov.pl /(dostęp: lipiec 2014).

⁴² Dz. Urz. UE C 204 z 1 lipca 2014 r., s. 1.

w celu pokrycia kosztów niezwiązanych z rozpoczęciem działalności, takich jak koszty inwestycji lub działalności promocyjnej, będzie poddawana ocenie zgodnie z przepisami regulującymi przyznawanie tego rodzaju pomocy.

Zasadna zatem wydaje się interpretacja, że środki na inwestycje będą możliwe, jeśli grupa realizuje cele rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, czyli: a) dostosowanie do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produktów przez członków takich grup lub organizacji; b) wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawa do odbiorców hurtowych; c) ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności; oraz d) innych zadań, takich jak rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji. Przepis nie określa, czy wsparcie musi zostać przeznaczone na wszystkie cele, a zatem zasadne wydaje się uznanie, że wystarczy jeden, ale może być i kilka. Będą one sprecyzowane w planie biznesowym, i – co istotne – rozporządzenie unijne nr 1305/2013 stanowi, że państwa członkowskie weryfikują, czy cele określone w planie biznesowym zostały osiągnięte w ciągu pięciu lat po uznaniu grupy lub organizacji producentów. Możliwość realizacji co najmniej jednego celu wynika bezpośrednio z rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o czym w dalszej części artykułu.

Przeznaczanie środków na koszty inwestycyjne wydaje się niezmiernie istotne i chyba zasadne jest twierdzenie, że szkoda, iż Komisja nie uznała ich za priorytetowe. Według wytycznych koszty kwalifikowalne związane z rozpoczęciem działalności mogą obejmować koszty najmu pomieszczeń, zakupu sprzętu biurowego, w tym sprzętu komputerowego i oprogramowania, personelu administracyjnego oraz koszty pośrednie, a także opłaty prawne i administracyjne. W przypadku zakupu pomieszczeń, koszty kwalifikowalne muszą ograniczać się do kosztów najmu po stawkach rynkowych.

Jak zostało już podkreślone, likwidując kwoty mleczne, Unia Europejska ma zamiar wprowadzić określone gwarancje dla producentów rol-

nych. Jedną z nich jest zwiększenie roli organizacji producentów, które będą negocjować umowy o dostawę mleka do przetwórcy, zapewniające bardziej sprawiedliwą zapłatę, pokrywającą rosnące koszty produkcji. Ogólnie należy stwierdzić, że zdaniem Komisji Europejskiej kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarstw rolnych i europejskiego rolnictwa mają współpraca i zrzeszanie się rolników.

Problematyka działania organizacji producentów na rynku mleka została już poruszona w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Określało ono, że państwa członkowskie uznają za organizację producentów w tym sektorze każdy podmiot prawny lub każdą wyraźnie określoną część podmiotu prawnego, jeżeli o to wystąpiła, pod warunkiem że: 1) spełnia wymogi określone w art. 122 akapit pierwszy lit. b) i c) rozporządzenia nr 1234/2007⁴³. To zaś oznacza, że powstała z inicjatywy producentów i dąży do osiągnięcia szczegółowego celu, który może, w szczególności, obejmować jeden lub więcej z następujących: a) zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości, b) koncentracja dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków, c) optymalizacja kosztów produkcji oraz ustabilizowanie cen producenta; 2) posiada minimalną liczbę członków lub wytwarza minimalną ilość – określaną przez dane państwo członkowskie – zbywalnej produkcji w sektorze, w którym działa; 3) istnieje wystarczający dowód na to, że jest w stanie właściwie wykonywać swoją działalność zarówno pod względem ram czasowych, jak i efektywności oraz koncentracji podaży; 4) jej statut jest zgodny z lit. a), b) i c) niniejszego ustępu.

Przepisy unijne stanowiły, że państwa członkowskie w okresie czterech miesięcy od złożenia wniosku wraz z całą stosowną dokumentacją podejmują decyzję dotyczącą jej uznania; przeprowadzają w odstępach czasu przez nie ustalonych kontrole, aby upewnić się, że uznane organizacje producentów i zrzeszenia organizacji producentów stosują się do przepisów; powiadamiają Komisję raz w roku i nie później niż do 31 marca o każdej decyzji o uznaniu, odmowie lub cofnięciu uznania podjętej w poprzednim roku kalendarzowym.

Z powodu wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia unijnego nr 261/2012 uchwalona została 13 września 2013 r. zmiana polskiej usta-

⁴³ Zob. http://www.arr.gov.pl/data/00100/rr_1234_2007.pdf (dostęp: lipiec 2014).

wy z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych poświęcona przede wszystkim tworzeniu i działalności organizacji producenckich⁴⁴. Otóż organem właściwym w sprawach uznawania organizacji producentów i zrzeszeń organizacji producentów⁴⁵ jest Prezes Agencji Rynku Rolnego (ARR). Organizacja taka musi spełnić szereg wymagań, m.in. jest utworzona przez co najmniej 20 członków; wytwarza i wprowadza do obrotu rocznie nie mniej niż 2 mln kg mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowanych w ramach tej ilości mleka; cała ilość mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowana w gospodarstwach członków tej organizacji jest wprowadzana do obrotu za jej pośrednictwem. W tym zakresie może wystąpić problem w praktyce. Producent mleka, który posiada kwoty mleczne, może być: dostawcą hurtowym albo dostawcą bezpośrednim, gdy dysponuje kwotą indywidualną sprzedaży bezpośredniej. Możliwa jest także sytuacja, że producent rolny jest dostawcą hurtowym i bezpośrednim – spełnia bowiem oba powyższe warunki i ma dwa rodzaje kwoty indywidualnej⁴⁶. Wtedy jednak nie może być członkiem organizacji.

Nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 przewiduje znacznie większą rolę organizacji producenckich na rynku mleka w porównaniu z tym z 2012 r. Jednocześnie należy zaznaczyć, że niektóre przepisy z tego aktu prawnego z roku 2013 r. dotyczące rynku mleka wchodziły w życie dopiero w 2015.

Podobnie jak poprzednie unijne rozporządzenie obecnie obowiązujące nr 1308/2013 stanowi, że państwa członkowskie za organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych uznają wszystkie podmioty prawne lub wyraźnie określone części podmiotów prawnych występujące o takie uznanie, pod warunkiem że: spełniają one wymogi określone w art. 152 ust. 3 rozporządzenia; mają minimalną liczbę członków lub

⁴⁴ Dz. U. 2013, poz. 1272.

⁴⁵ W tym międzynarodowych organizacji producentów i międzynarodowych zrzeszeń organizacji producentów, o których mowa w art. 126a rozporządzenia unijnego nr 261/2012.

⁴⁶ Podczas pracy w Komisji Sejmowej niektórzy jej członkowie podkreślali, że w statutach grupy producenckie mają z reguły postanowienie, że np. 20% mleka mogą sprzedać poza grupą. Jeżeli ktoś sprzeda 5% swojej produkcji albo przetworzy we własnym gospodarstwie na potrzeby sprzedaży bezpośredniej, to eliminuje go z udziału w organizacji, <http://sejm.gov.pl> (dostęp: grudzień 2013).

wytwarzają określaną przez dane państwo członkowskie minimalną wielkość zbywalnej produkcji w sektorze, w którym działają. Istotna jest także przesłanka określająca, że istnieją wystarczające dowody wskazujące na to, że są one w stanie właściwie prowadzić swoją działalność zarówno w kategoriach czasu, jak i efektywności oraz koncentracji podaży.

Rozporządzenie nr 1308/2013 wprowadza także postanowienia dotyczące procedury. Otóż państwa członkowskie podejmują decyzję dotyczącą uznania organizacji producentów w terminie czterech miesięcy od złożenia przez nie wniosku oraz wszystkich stosownych dokumentów potwierdzających. Wniosek ten składa się w państwie członkowskim, w którym organizacja ma siedzibę. Przepisy nakładają także na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzenia kontroli sprawdzających, czy uznane organizacje producentów i zrzeszenia organizacji producentów stosują się do przepisów. W przypadku wykrycia nieprawidłowości nakładane są na te organizacje kary, a w ostateczności uznanie może zostać cofnięte. Państwa członkowskie informują Komisję do 31 marca danego roku o każdej decyzji o uznaniu, odmowie lub cofnięciu uznania podjętej w poprzednim roku kalendarzowym.

Omawiane rozporządzenie nr 1308/2013 r. stanowi, że organizacja może w imieniu swoich członków będących rolnikami – w odniesieniu do części lub całości ich wspólnej produkcji – negocjować umowy dostawy przez rolnika mleka surowego do przetwórcy mleka surowego lub nabywcy. Ustawodawca unijny określił, że organizacja może negocjować, ale nie musi. Oznacza to, że wybór takiej aktywności należy do niej. Prowadzenie negocjacji jest uzależnione od spełnienia wielu przesłanek. Między innymi od warunku, że zainteresowani rolnicy nie są członkami żadnej innej organizacji producentów, która również negocjuje takie umowy w ich imieniu (jednakże państwa członkowskie mogą odstąpić od tego warunku w należycie uzasadnionych przypadkach, gdy rolnicy posiadają dwie różne jednostki produkcyjne znajdujące się na różnych obszarach geograficznych); pod warunkiem że mleko surowe nie podlega obowiązkowi dostaw wynikającemu z członkostwa rolnika w spółdzielni zgodnie z warunkami określonymi w statucie spółdzielni lub przepisach i decyzjach w nim zawartych lub z niego wynikających oraz że organizacja producentów powiadomi właściwe organy państwa członkowskiego lub państw członkowskich, w których działa, o ilości mleka surowego objętej takimi negocjacjami.

Zarówno polskie, jak i unijne przepisy nie określają formy prawnej organizacji producentów. Wynika z nich tylko, że ma posiadać osobowość

prawną. Zatem może ona wybrać także formę spółdzielni. Zachodzi pytanie o relację pomiędzy istniejącą grupą producentów mleka utworzoną według ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych a uznaną organizacją producentów mleka przez ARR. Wydaje się zasadne przyjęcie, że obecnie istniejące grupy producentów rolnych, o ile spełniają wymagania określone w polskich i unijnych przepisach, mogą starać się o wpis uznanej organizacji przez ARR. Konstatacja taka ma potwierdzenie w ustawodawstwie unijnym.

Jak już podkreślono, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁴⁷ – przewiduje nie tylko kontynuację pomocy dla nowych grup, ale także dodatkowo objęcie nią organizacji producentów rolnych od roku 2015 (program „Tworzenie grup i organizacji producentów”). Należy wyraźnie podkreślić, że rozporządzenie unijne w art. 27 ust. 5 stanowi, że państwa członkowskie mogą nadal udzielać wsparcia na rozpoczęcie działalności grupom producentów nawet po uznaniu ich za organizacje producentów na warunkach rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

Rodzi się pytanie, czy spółdzielnie mleczarskie mogą starać się o status organizacji i tym samym korzystać ze środków unijnych. Problem polega na tym, że w poprzednich okresach finansowych przyjmowano, że podmiot ten nie mógł zostać uznany za grupę producentów rolnych, mimo że jego członkami są producenci rolni i możliwe jest utworzenie grupy, którą tworzyć mogłyby działające spółdzielnie. Taka interpretacja opierała się na twierdzeniu, że spółdzielnia zajmuje się skupem i przetwórstwem mleka, a nie jego sprzedażą w formie surowej, co wyłącza takie podmioty z możliwości uznania za grupę producentów rolnych. Spółdzielnia wprowadza do obrotu przetwory mleczne, wytworzone oczywiście z mleka otrzymanego od członków. Warto jednak pamiętać, że spółdzielnia mleczarska będąca podmiotem skupującym może część mleka przetwarzać, a ewentualne nadwyżki także sprzedawać. Należy więc rozważyć, czy spółdzielnia mleczarska w świetle obecnych regulacji może zostać uznana za organizację producentów mleka starającą się o środki unijne z programu „Tworzenie grup i organizacji producentów”.

Z analizy rozporządzenia nr 1308/2013 wynika, że wystarczy realizacja przez organizację co najmniej jednego spośród następujących zadań:

⁴⁷ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487.

zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości; koncentracja dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków; optymalizacja kosztów produkcji i stabilizowanie cen producentów. Oznacza to, że spółdzielnia mleczarska mogłaby zostać uznana za organizację w sektorze mleka i przetworów mlecznych, jeżeli np. będzie dążyła do optymalizacji kosztów produkcji mleka przez rolników i stabilizowania cen producentów oraz dodatkowo spełniała inne przesłanki określone w unijnych i polskich przepisach. Konieczność realizacji tylko jednego zadania wynika także z definicji wyrażenia „grupa i organizacja producentów” – zawartej w art. 2 pkt 43) rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ustawodawca, wymieniając w tym przepisie katalog celów tych zrzeszeń, użył łącznika „lub”, np. dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takiej grupy bądź organizacji lub innych działań, które mogą być przeprowadzane przez grupy lub organizacje producentów, takich jak: rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji.

Jednocześnie należy pokreślić, że cele organizacji w rozporządzeniach nr 1308/2013 i 1305/2013 zostały sformułowane nieco inaczej niż te wynikające z rozporządzeń dotyczących ich finansowania. Zatem statuty i biznesplany powinny zostać tak sformułowane, aby spełniały przesłanki z wszystkich wspomnianych aktów prawa unijnego.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, że ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych określa, że Prezes Agencji uznaje organizację producentów, jeżeli m.in. jest ona utworzona przez co najmniej 20 członków, wytwarza i wprowadza do obrotu rocznie nie mniej niż 2 mln kg mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowanych w ramach tej ilości mleka. Co istotne – organizacja ta nie musi wprowadzać do obrotu mleka, ale może przetwory mleczne, co czyni spółdzielnię mleczarską.

Warto tu wyraźnie podkreślić, że w praktyce funkcjonują różne interpretacje w zakresie uznawania spółdzielni mleczarskich za organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Organizacja stworzona na bazie spółdzielni mleczarskiej nie będzie prowadziła nego-

cjacji cen mleka⁴⁸, ale przecież – jak zaznaczono w ramach rozważań – katalog celów działania takiego podmiotu jest przecież szerszy. Przepisy unijne tylko w odniesieniu do organizacji międzybranżowych zawierają zastrzeżenie, że nie biorą one udziału w produkcji, przetwórstwie lub handlu produktami (z wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 162 rozporządzenia nr 1308/2013). Przyjęcie, że spółdzielnia mleczarska mogłaby zostać wpisana do rejestru organizacji producentów prowadzi do uznania jej za hipotetycznego beneficjenta środków PROW 2014-2020 w ramach programu „Tworzenie grup i organizacji producentów”⁴⁹. Dotyczyłoby to jednak tylko tych, które wykonują swoją działalność jako średnie, małe lub mikroprzedsiębiorstwo. Nie ulega wątpliwości, że takie rozwiązanie byłoby korzystne dla niektórych spółdzielni i producentów mleka oraz rozwoju sektora mleka i przetworów mlecznych. Należy wyraźnie podkreślić, że grupy i organizacje producentów mleka to podmioty często konkurencyjne w stosunku do spółdzielni mleczarskich w zakresie pozyskiwania członków, czyli producentów rolnych zajmujących się produkcją mleka i obecnie posiadających kwoty mleczne⁵⁰. Co istotne, grupy i organizacje powinny starać się przekonywać do współpracy przede wszystkim producentów rolnych, którzy nie należą do spółdzielni. W praktyce odnotowuje się jednak wiele przypadków rezygnacji z członkostwa w spółdzielni mleczarskiej z powodu przystąpienia do grupy producentów mleka. Co więcej, grupy producentów mleka często sprzedają surowiec do spółdzielni.

W dłuższej perspektywie takie wystąpienie ze spółdzielni mleczarskiej może okazać się niekorzystne dla rolników. Kierując się przede wszystkim hipotetyczną możliwością uzyskania wyższej kwoty za mleko w grupie, spółdzielcy rezygnowali z członkostwa w spółdzielni mleczarskiej. Takie działania powodowały trudności z szybką wypłatą środków pieniężnych za udziały członkowskie, a czasami także konieczność uiszczenia kary umownej za nieprzestrzeganie umowy kontraktacji i przedwczesne zaprzestanie dostarczania mleka do mleczarni. Warto także dodać, że grupy producentów mleka z reguły zawierają umowy handlowe na sprze-

⁴⁸ Chociaż możliwa jest sytuacja, że spółdzielnia mleczarska tylko część mleka będzie wykorzystywała do produkcji przetworów mlecznych, a część surowca będzie sprzedawała, czyli wprowadzała do obrotu mleko surowe.

⁴⁹ Projekt PROW 2014-2020 przekazany do Komisji Europejskiej, <http://minrol.gov.pl> (dostęp: lipiec 2014).

⁵⁰ A. Suchoń, *Jak mniejsze spółdzielnie będą mogły skorzystać z PROW*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2014, nr 23, s. 15.

daż mleka, często zmieniając zakłady przetwórcze. Jest to związane z możliwością uzyskania wyższej kwoty za surowiec. Takie działanie powoduje brak stabilizacji dostaw i możliwość naruszenia ciągłości przetwórstwa przez spółdzielnie mleczarskie. Co więcej, nie wszystkie grupy producentów rolnych kontynuują działalność po upływie pięcioletniego okresu finansowania unijnego. Wtedy producent rolny zmuszony jest do poszukiwania kolejnego podmiotu skupującego mleko. Jednocześnie należy zaznaczyć, że powrót do poprzedniej spółdzielni mleczarskiej oznacza konieczność wpłaty po raz kolejny wpisowego, kwoty na udziały i nieuwzględnienie okresu poprzedniego członkostwa. Statuty przewidują z reguły dodatkowe profity dla długoletnich spółdzielców za tzw. lojalność członkostwa, jako rekompensatę za fakt, że w niektórych okresach ceny mleka były niższe w porównaniu z tymi oferowanymi przez inne podmioty.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie następujących wniosków. Jeden z podstawowych mechanizmów rozwoju rynku mleka, szczególnie po zniesieniu kwotowania, ma stanowić zrzeszanie się rolników. Chodzi m.in. o grupy oraz organizacje producentów mleka, a także możliwość uzyskania środków unijnych na ich rozwój. Jest to czynnik, który niewątpliwie mobilizuje do wspólnego działania przez pięć lat, czyli czas finansowania. Rodzi to jednak wątpliwość, czy po tym okresie i likwidacji kwot mlecznych trwale wpiszą się one w rozwój tego sektora rolnictwa. Sporo bowiem podmiotów nie wykorzystało dotacji unijnych na inwestycje czy zakup środków trwałych, ale na wydatki bieżące. Dalsze zaś funkcjonowanie łączy się z przeznaczeniem dodatkowych pieniędzy na koszty administracyjne grupy, czyli m.in. wynagrodzenia zarządu, księgowych, najmu itp. Nie posiadając np. wspólnych samochodów dostawczych czy innych środków trwałych, które obniżyłyby koszty produkcji, grupa może dojść do wniosku, że nieco wyższa kwota za mleko uzyskana ze wspólnej sprzedaży i tak nie jest opłacalna w porównaniu z dodatkowymi kosztami. Z powyższych powodów pozytywnie ocenić należy wynikającą z projektu PROW 2014-2020 zasadę, że biznesplan zawierający w szczególności opis i harmonogram planowanych działań prowadzących do rozwoju grupy/organizacji, w tym inwestycji. Jednocześnie rozporządzenie unijne stanowi, że pomoc przyznaje się pod warunkiem zo-

bowiązania się przez państwo członkowskie do sprawdzenia, czy w ciągu pięciu lat od oficjalnego uznania grupy lub organizacji producentów osiągnięto cele określone w biznesplanie.

Uzasadniony wydaje się postulat, aby dotacje unijne były przeznaczone głównie na środki trwałe, z których mogą korzystać członkowie. Daje to większą szansę na kontynuację działalności grupy po upływie okresu jej finansowania. Również przyjęcie rozwiązania, że spółdzielnia mleczarska mogłaby zostać uznana za organizację producentów i tym samym starać się o środki unijne z PROW 2014-2020 na pewno byłoby korzystne dla polskiego rolnictwa. Spółdzielnie mleczarskie miałyby szansę wykorzystać dotacje np. na dostosowanie do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i samych produktów. Wszak są to podmioty z reguły stabilne, które nie ulegną rozwiązaniu, jak niektóre grupy producentów mleka.

Zasadne wydaje się także rozważenie zmian zasad finansowania grup producentów rolnych. Wzorem może tu być forma zrzeszania się producentów owoców i warzyw, a mianowicie etapowe tworzenie struktury organizacyjnej. W ten sposób wstępnie uznane grupy zmuszane są prowadzić działalność przez kilka lat, a uznana organizacja ma dodatkowe szanse na środki finansowe. W przypadku zaś grup i organizacji producentów mleka mogą one korzystać z tego samego programu finansowania. Działają niejako równolegle, lecz przekształcenie grupy w organizację nie daje nowych możliwości rozwoju w zakresie dostępu do środków unijnych.

Należy wyraźnie podkreślić, że spółdzielnia mleczarska odgrywa istotną rolę w zakresie stabilizacji i rozwoju rynku mleka, zwiększania dochodów producentów rolnych, a także ich udziału w wartości dodanej, czyli przetwórstwie. Dla producentów rolnych wybór spółdzielni jako formy współpracy wydaje się najbardziej korzystny. Spółdzielcy mają bowiem w świetle Prawa spółdzielczego szereg praw niemajątkowych (tzw. korporacyjnych) i majątkowych. Jednak dla producentów rolnych istotne są zmiany przepisów, które będą skutkowały większym ich wpływem na zarządzenie spółdzielnią oraz ustalenie cen mleka.

Trudno ocenić wpływ planowanej zmiany likwidującej kwoty mleczne na rozwój spółdzielni mleczarskich. Z jednej strony zwiększenie ilości surowca, czyli mleka, może oznaczać rozwój tych podmiotów i rynku mleka w Polsce. Z drugiej zaś trudno przewidzieć, czy zwiększenie ilości mleka w dłuższej perspektywie czasowej nie doprowadzi do odwrotnej sytuacji, mianowicie likwidacji stada. W takim przypadku spółdzielnie mogą mieć problemy z surowcem i ulec likwidacji.

Biorąc pod uwagę polskie warunki, czyli znaczny udział spółdzielni mleczarskich w rynku mleka, można domniemywać, że negocjacja cen przez uznane organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych, nie będzie miała dużego znaczenia dla polskich producentów rolnych. Natomiast ten unijny instrument z pakietu mlecznego będzie odgrywał istotną rolę w tych państwach Unii Europejskiej, w których nie są popularne spółdzielnie mleczarskie⁵¹. Dla krajowego rozwoju sektora mlecznego bardziej potrzebne byłyby unijne mechanizmy wspierania spółdzielni mleczarskich. Powinny one stawać się bardziej konkurencyjne na rynku europejskim i światowym. Ważną sprawą jest też wsparcie finansowe spółdzielców – producentów mleka, głównie tych, których dochody mogą ulec zmniejszeniu po zniesieniu kwot mlecznych, a ponieśli oni znaczne koszty związane z dostosowaniem gospodarstw rolnych do wymogów unijnych. Za szczególnym wsparciem przemawia i to, że sektor mleczarski jest jedyną branżą, w której przedsiębiorstwa należące do producentów rolnych, czyli właśnie spółdzielnie, mają ogromny wpływ na rynek krajowy. Daje to też szansę producentom rolnym uczestniczenia w kolejnym etapie, czyli przetwórstwie. W innych państwach, np. Danii czy Niemczech, spółdzielnie rolnicze mają nie tylko wpływ na przetwórstwo mleka, lecz także są popularne w innych branżach, np. przetwórstwie mięsa⁵², owoców i warzyw czy cukru.

⁵¹ Udział spółdzielni w rynku mleka wynosi w Austrii 95%, Irlandii – 99%, Finlandii – 97%, Danii – 94%, Holandii – 80%, Portugalii – 70%, Niemczech – 65%, Francji – 55%, w Belgii – 12,5%, Estonii – 35,1%, na Łotwie – 33,3%, Litwie – 25%, Słowacji – 24,5%. Tak M. Hanisch, M. Müller, J. Rommel, *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Dairy*, Wageningen 2012, s. 28 i n. W Sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, *Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego”*, podkreślono, że „[...] Umowy stały się obowiązkowe szczególnie w państwach członkowskich, w których struktura spółdzielcza stosunków umownych między producentami a przetwórcami w sektorze mleczarskim była mniej wyraźna”, http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_pl.pdf (dostęp: lipiec 2014).

⁵² W Danii ponad 90% mleczarni i zakładów przetwórczych trzody chlewnej (rzeźni) należy do spółdzielni, których członkami są rolnicy. W przeciwieństwie do Polski w niektórych krajach europejskich odnotować można występowanie spółdzielni na rynku cukru. Chodzi o Francję, Holandię, Hiszpanię i Włochy. Łączny udział spółdzielni jest jednak niższy niż w innych sektorach i wynosi około 40%. Głównym zadaniem takich spółdzielni jest zakup buraków cukrowych od rolników i produkcja cukru. Spółdzielnie występują także na rynku wina. W Hiszpanii ich udział wynosi blisko 70%, we Włoszech – 52%, Francji – 36%, Portugalii – 42%. Pięć największych spółdzielni na rynku wina koncentruje się przede wszystkim na działalności przetwórczej. Zob. szerzej COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010.

LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS OF THE ORGANISATION OF A MILK MARKET

S u m m a r y

The aim of this paper is an attempt to establish whether the legal organisation of the milk market in Poland serves its development, in particular in the light of the recent reform and planned abolishment of milk quotas as of April 2015. The following issues are analysed: milk quotas and milk producers, dairy products cooperatives as entities collecting and processing milk, milk producers groups and organisations of producers in the milk and dairy products sector.

The author postulates a greater support of dairy products cooperatives because of their role in the stabilisation and development of the milk market, and as contributors to a higher income of milk producers. She also points to the need of change in the financing system of the groups and organisations of milk producers, which may be achieved, among others, by a step-by-step creation of the organisation structure (as was the case with the fruit and vegetable market) and implementation of instruments which will ensure that these entities will not disappear once the EU funds have been exhausted, and become, instead, a durable element of the development of this sector of agriculture.

SULLE PROBLEMATICHE GIURIDICHE ED ECONOMICHE DELL'ORGANIZZAZIONE DEL MERCATO DEL LATTE

R i a s s u n t o

L'obiettivo dell'articolo è quello di tentare di determinare se l'organizzazione giuridica del mercato del latte giova allo sviluppo del settore agricolo, tenendo particolarmente in considerazione la riforma del mercato del latte e l'abolizione delle quote latte dall'aprile del 2015. Da questo punto di vista l'autrice analizza le seguenti questioni: quote latte e produttori, cooperative lattiero-caseari come soggetti collettori e trasformatori, gruppi di produttori di latte e organizzazioni di produttori nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari trasformati.

In conclusione, l'autrice postula un maggiore sostegno alle cooperative lattiero-casearie a causa del loro ruolo nella stabilità e nello sviluppo del mercato del latte, ed anche nell'aumento dei redditi dei produttori di latte. Evidenzia inoltre la necessità di cambiare le regole del finanziamento dei gruppi e organizzazioni di produttori di latte. Si tratta tra l'altro di creare la struttura organizzativa tappa per tappa (come nel caso del mercato della frutta e della verdura) e di introdurre strumenti che faranno sì che questi soggetti non vengano sciolti dopo aver usufruito dei fondi dell'Ue, ma che vengano saldamente

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich

1. Współczesne szerokie zainteresowanie społeczne problematyką ochrony krajobrazu wiejskiego wynika przede wszystkim z dwóch tendencji. Z jednej strony zauważane jest zjawisko narastającego chaosu funkcjonalnego i wizualnego, co skutkuje krytycznym stanem przestrzeni w Polsce¹. Dotyczy to również obszarów wiejskich, które stanowią wszak 93,1% powierzchni kraju². Niewątpliwie krajobraz wiejski, jako zjawisko dynamiczne, podlega nieustannym zmianom. Nasilenie ich w ostatnim w czasie, w szczególności związanych z globalizacją i urbanizacją, wskazuje jednak, że obecnie trwa jeden z okresów najbardziej radykalnych przemian krajobrazu w historii³. Jednocześnie zaobserwować można coraz silniejszą obecność toposu wiejskości ujmowanej w kategoriach bukolicznych i nostalgicznych. Krajobraz jako istotny element dziedzictwa kulturowego wsi został uznany za wartość, szczególnie w obliczu tendencji do jego przemijania i zagrożenia degradacją⁴.

Należy przy tym zauważyć swoisty paradoks relacji człowieka z krajobrazem. Jest on wytworem działalności ludzkiej, posiadającym nieraz unikatową wartość kulturową i przyrodniczą. Ten aspekt nabiera zna-

¹ *Polska polityka architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*, projekt zespołu autorskiego pod red. K. Chwaliboga, Warszawa 2011, www.sarp.org.pl/pliki/ppa.pdf, s. 9.

² Dane na podstawie II Projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020) z 24 stycznia 2014 r., <https://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>.

³ M. Antrop, *Why Landscapes of the Past are Important for the Future*, „Landscape and Urban Planning” 2005, nr 70, s. 25.

⁴ E. Raszeja, *Interpretacja krajobrazu wiejskiego – między teorią a praktyką*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2007, z. 5-A, s. 75.

czenia w odniesieniu do polskich obszarów wiejskich, których wysoki poziom bioróżnorodności i walory środowiskowe wyróżniają się na tle innych państw Unii Europejskiej⁵. Jednocześnie jednak człowiek stanowi największe zagrożenie dla stanu krajobrazu i to właśnie ochrona przed negatywnym oddziaływaniem antropogenicznym jest przedmiotem regulacji prawnej. Wobec powyższych zjawisk przed współczesnym ustawodawcą stoi trudne zadanie stworzenia skutecznego systemu ochrony krajobrazu, który będzie uwzględniał jego złożoność i wieloaspektowość.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ochrona krajobrazu na obszarach wiejskich. Podjęcie tej tematyki badawczej na gruncie nauk prawnych uzasadniają zarówno względy poznawcze, jak i praktyczne. Wobec wspomnianych radykalnych przemian stanowi bowiem ona nowe wyzwanie badawcze, wymagające uwzględnienia współczesnych paradygmatów rozwojowych obszarów wiejskich. Co więcej, swoistość pola badawczego – obszarów wiejskich wymaga odrębnego ujęcia ze względu na nieadekwatność metod naukowych i instrumentów ochronnych charakterystycznych dla podejścia urbanistycznego. Ponadto nadanie mu rangi konstytucyjnej w ustawach zasadniczych niektórych państw europejskich potwierdza wagę tego zagadnienia⁶. Ochrona krajobrazu, w tym wiejskiego, w Polsce nadal napotyka szereg trudności, nie tylko w wymiarze funkcjonowania systemu prawnego, lecz także w aspekcie tworzenia i zmiany jego podstaw normatywnych, o czym świadczą chociażby omówione poniżej ostatnie działania legislacyjne w tym zakresie.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu regulacja normatywna zapewnia skuteczną ochronę krajobrazu na obszarach wiejskich. Realizacja tak sformułowanego celu wymaga już na wstępie określenia prawnego pojęcia krajobrazu wiejskiego, a także uwzględnienia w rozważaniach najnowszego projektu tzw. ustawy krajobrazowej.

⁵ Zob. np. D. Wascher, B. Pedrolí, *Blueprint for EUROSCAPE 2020. Reframing the Future of the European Landscape. Policy Visions and Research Support*, May 2008, www.landscape-europe.net, s. 17.

⁶ Problematyce krajobrazu nadano rangę konstytucyjną we Włoszech, Szwajcarii, Niemczech i Portugalii (zob. E. Raszeja, *Ochrona krajobrazu w procesie przekształceń obszarów wiejskich*, Poznań 2013, s. 111). Szczególnie istotne miejsce zajmuje ochrona krajobrazu w ustawodawstwie włoskim, problematyka ta budzi też szerokie zainteresowanie doktryny i orzecznictwa (zob. K. Szuma, *Prawne aspekty ochrony krajobrazu w ustawodawstwie włoskim*, „Prawo i Środowisko” 2013, nr 1, s. 85-95).

Problematyka krajobrazowa stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin nauki, stąd literatura przedmiotu jest bogata⁷. Również w naukach prawnych temat ten był podejmowany, lecz opracowania miały raczej charakter przyczynkowy i fragmentaryczny⁸. Jeszcze rzadziej kwestie te poruszane były w odniesieniu do terenów wiejskich⁹. Ze względu na złożoność i wieloaspektowość podejmowanej problematyki niniejsze opracowanie ma charakter wstępny i zawiera sygnalizację problemów badawczych oraz wyznaczenie kierunków dalszych poszukiwań.

2. Punktem wyjścia rozważań jest określenie pojęcia krajobrazu oraz jego szczególnego rodzaju – krajobrazu wiejskiego. Powstaje bowiem istotne pytanie, co stanowić ma przedmiot ochrony¹⁰. Odpowiedź na nie napotyka jednak szereg trudności wynikających z tego, że krajobraz jest obiektem badań wielu dyscyplin naukowych, posługujących się własnymi paradygmatami i metodologią. W naukach przyrodniczych¹¹ (w tym przede wszystkim w ekologii krajobrazu i geografii fizycznej) dominują ujęcia ilościowe i obiektywizujące. Z kolei nauki humanistyczne i społeczne (psychologia środowiskowa, filozofia, geografia humanistyczna, behawioralna i socjologia) skupiają się na badaniu doświadczenia przestrzeni i miejsc przez jednostki i społeczności. Nauki stosowane (wśród nich architektura, urbanistyka i planowanie krajobrazu) analizują to zjawie-

⁷ Zob. np. przegląd literatury w: E. Raszeja, *Ochrona...*, s. 62 i n.; I. Niedźwiedzka-Filipiak, *Wyróżniki krajobrazu i architektury wsi Polski południowo-zachodniej*, Wrocław 2009, s. 13 i n.; J.-E. Kim, S.-K. Hong, N. Nakagoshi, *International Trends of Rural Landscape Researches for Land Management and Policies*, w: S.-K. Hong et al., (red.), *Landscape Ecological Applications in Man-Influenced Areas: Linking Man and Nature Systems*, Dordrecht 2007, s. 489-492.

⁸ Należy wskazać tu przede wszystkim następujące prace: J. Boć, *W sprawie pojęcia prawnej ochrony krajobrazu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 458, „Przegląd Prawa i Administracji XII”, Wrocław 1979; W. Brzeziński, *Ochrona prawna krajobrazu*, w: L. Bar (red.), *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, Wrocław 1971; H. Olbrycht, *Prawo człowieka do krajobrazu*, w: J. Sommer (red.), *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, Wrocław 1987; T. Bąkowski, *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr specjalny 26.

⁹ Zob. A. Król, *Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 55-57.

¹⁰ J. Boć stwierdza, że efektywne wyróżnienie przedmiotu ochrony (kształtowania) krajobrazu stanowi jeden z najtrudniejszych zabiegów pojęciowych w sferze problematyki ochrony środowiska naturalnego (idem, op. cit., s. 65).

¹¹ Zob. np. U. Myga-Piątek, *Spór o pojęcie krajobrazu w geografii i dziedzinach pokrewnych*, „Przegląd Geograficzny” 73, 2001, z. 1-2, s. 163-176; A. Richling, J. Solon, *Ekologia krajobrazu*, Warszawa 2011, s. 18-21.

sko w aspekcie formalnym i kompozycyjnym w celu identyfikacji, interpretacji i oceny przydatnej do twórczego kształtowania krajobrazu. Uzasadnione jest zatem twierdzenie, że problematyka ta ma charakter interdyscyplinarny¹².

Pojęcie krajobrazu na gruncie nauk prawnych opiera się na zapożyczeniach z innych dziedzin, przy czym tradycyjnie wyróżnia się wśród nich dwie koncepcje¹³: biologiczną (geograficzno-biologiczną), w której rozumie się go jako przyrodę wraz z elementami antropogenicznymi na naturalnie ograniczonym odcinku ziemi, oraz fizjonomiczną (architektoniczną), w której krajobraz stanowi fizjonomię powierzchni ziemi będącą syntezą części przyrodniczych i kulturowych. To ostatnie ujęcie znajduje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych.

Prawodawca polski posługuje się tym terminem w wielu aktach normatywnych, lecz nie formułuje jego definicji legalnej. Krajobraz jest wskazany jako element środowiska w definicji zawartej w art. 3 pkt 39 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁴. Z kolei ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁵ używa tego terminu w definicji środowiska przyrodniczego¹⁶, zawiera ona również definicję walorów krajobrazowych¹⁷, a także wymienia krajobraz pośród zasobów, tworów i składników przyrody podlegających ochronie (art. 2). Definicja krajobrazu kulturowego występuje natomiast w ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁸. Z kolei zgodnie z art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹ w planowaniu

¹² Zob. np. M. Kistowski, *Koncepcja krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w planach zagospodarowania przestrzennego województw*, w: A. Zaręba, D. Chylińska (red.), *Studia krajobrazowe jako podstawa właściwego gospodarowania przestrzenią*, Wrocław 2008, s. 12; E. Raszeja, *Ochrona...*, s. 62 i n.

¹³ Zob. m.in. H. Olbrycht, op. cit., s. 96-98; M. A. Król, op. cit., s. 55-57; T. Bąkowski, op. cit., s. 33-34 i literatura tam wskazana.

¹⁴ Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm.

¹⁵ T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm.

¹⁶ Środowisko przyrodnicze – krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami (art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody).

¹⁷ Wartościami krajobrazowymi są wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźba terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka (art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody).

¹⁸ Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568 ze zm. Zgodnie z art. 3 pkt 14 tej ustawy krajobraz kulturowy oznacza „przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze”.

¹⁹ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm.

i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego oraz walory architektoniczne i krajobrazowe. Przytoczone powyżej definicje normatywne potwierdzają, że w polskim prawodawstwie funkcjonuje pojęcie krajobrazu oparte na koncepcji fizjonomicznej²⁰.

Poza wskazanymi uprzednio aktami prawnymi termin „krajobraz” oraz problematyka jego ochrony występują w Europejskiej konwencji krajobrazowej²¹, która mocą ratyfikacji z 21 września 2005 r. została włączona do polskiego porządku prawnego²². Traktat ten należy to tzw. miękkiego prawa międzynarodowego, a środki ochrony w nim przewidziane mają raczej charakter edukacyjny niż restrykcyjny²³. Co istotne, akt ten zawiera systemowe ujęcie krajobrazu i jego ochrony, a ponadto jego zapisy odzwierciedlają współczesne, wieloaspektowe pojmowanie krajobrazu w nauce i są znamienne dla kierunków rozwoju współczesnego międzynarodowego prawa ochrony środowiska²⁴.

Zgodnie z art. 1 Konwencji, krajobraz stanowi „znaczny obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Z kolei przez ochronę krajobrazu rozumie się „działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych”. Na podstawie przytoczonych definicji wyróżnia się następujące aspekty pojęcia krajobrazu: antropocentryzm, dynamizm i interakcję²⁵. Antropocentryzm przejawia się w tym, że ludzka multisensoryczna percepcja kreuje krajobraz, który istnieje tylko w relacji

²⁰ Por np. T. Bąkowski, op. cit., s. 35; M. A. Król, op. cit., s. 56.

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

²² Należy zauważyć, że judykatura, wypowiadając się co do charakteru prawnego Europejskiej konwencji krajobrazowej, uznała, że nie nadaje się ona do bezpośredniego stosowania (zob. wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 194/08, Lex, nr 516729).

²³ Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Europejska konwencja krajobrazowa*, „Prawo i Środowisko” 2006, nr 2, s. 78-84.

²⁴ W międzynarodowym prawie ochrony środowiska zauważyć można ewolucję koncepcji ochrony przyrody od ochrony zachowawczej i restytucyjnej w kierunku zrównoważonego korzystania z różnorodności biologicznej. Konsekwencją tego jest rozszerzenie ochrony z obiektowej również na siedliskową i obszarową. Zob. J. Ciechanowicz-McLean, w: J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 18-27.

²⁵ Zob. np. E. Raszeja, *Ochrona...*, s. 66-67.

z odbiorcą – człowiekiem. W aspekcie drugim krajobraz stanowi wynik ciągłego procesu formowania, kształtowania. Wreszcie jego interakcyjny charakter wynika z ujmowania krajobrazu jako efektu związków i oddziaływań czynników naturalnych oraz kulturowych.

W Konwencji krajobraz rozumiany jest zatem holistycznie – jako wspólne dziedzictwo, cały obszar otaczający człowieka – jego miejsce życia podlegające ciągłym zmianom wynikającym z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych²⁶. Przy czym pojęcie to nie jest budowane na kryterium jakościowym, odnosi się bowiem zarówno do krajobrazu wyjątkowego, jak i pospolitego i zdegradowanego. Ochrona krajobrazu w omawianym traktacie, przez powiązanie z gospodarowaniem nim i jego planowaniem, nabiera charakteru czynnego, kształtującego (obejmującego również powiększenie, odtworzenie lub utworzenie), nieograniczonego jedynie do aktywności konserwatorskiej. Przez gospodarowanie rozumie się bowiem w Konwencji działanie z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, planowanie zaś oznacza skuteczne działanie perspektywiczne mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów. Gospodarką przestrzenną jest więc dynamiczne zarządzanie krajobrazem powiązane z planowaniem przestrzennym i architekturą krajobrazu, co w połączeniu z jego ochroną daje zintegrowany i pełny system ochrony i kształtowania w rozumieniu Konwencji.

Przedstawione powyżej ujęcie krajobrazu, zawarte w Europejskiej konwencji krajobrazowej i zgodne ze współczesnym holistycznym rozumieniem jego w nauce, pozwala na wyznaczenie pojęcia krajobrazu wiejskiego przez powiązanie z zagadnieniem obszarów wiejskich, a w szczególności z ich delimitacją. Termin „obszary wiejskie” nie posiada jednak ustalonej, jednolitej definicji ani w prawodawstwie, ani w dyskursie naukowym²⁷. Ponadto każda z dziedzin zajmujących się tą problematyką ujmuje go z różnych perspektyw²⁸.

²⁶ Takie ujęcie zbieżne jest z rozwijającym się w ostatnich dziesięcioleciach podejściem badawczym, w którym krajobraz stanowi syntezę środowiska przyrodniczego i kulturowego (B. Żarska, *Ochrona krajobrazu*, Warszawa 2011, s. 12).

²⁷ P. Cloke wyodrębnia dwa podejścia badaczy zajmujących się problematyką wiejską w kwestii wyznaczania zakresu pojęciowego swoich badań. Pierwsze odrzuca możliwość zdefiniowania „wiejskości” ze względu na wewnętrzne skomplikowanie tego pojęcia i jego zewnętrzną zbieżność z pokrewnymi terminami, takimi jak gmina, osadnictwo, przeznaczenie terenu. W rezultacie wszelkie próby definiowania tego pojęcia są bezcelowe i nieprzydatne. Drugie podejście badawcze zakłada, że przyjęcie definicji w tym względzie, jakkolwiek niedoskonałe, jest niezbędnym pierwszym krokiem do ukazania podobieństw i różnic pomiędzy

Skoro zatem nie można sformułować uniwersalnej definicji obszaru wiejskiego, można za J. Bańskim opisać obszary wiejskie przez wyróżnienie następujących ich cech: swoisty otwarty krajobraz, stosunkowo niska gęstość zaludnienia, przewaga ludności związanej z gospodarką rolną i leśną, tradycyjny styl życia (bliski naturze) i zwyczaje, ekstensywne użytkowanie ziemi (przede wszystkim rolnicze i leśne), rzadka zabudowa i rozproszone osadnictwo, większość mieszkańców uważa, że mieszka na wsi²⁹. Należy wreszcie zauważyć, że problematyka krajobrazowa stanowi istotny element definiowania obszaru wiejskiego zarówno na gruncie badań naukowych, jak i w rozumieniu potocznym, w którym konstytuuje najistotniejszą cechę opisową tego terminu³⁰.

Poza definicjami naukowymi odrębne rozumienie obszarów wiejskich przyjmują organizacje międzynarodowe oraz podmioty zajmujące się polityką przestrzenną, planowaniem strategicznym, a także gromadzeniem danych statystycznych. Różne są też kryteria, na których opiera się określenie obszarów wiejskich w tych materiałach. Według metodologii Organizacji Gospodarczej i Rozwoju (OECD) obszarem wiejskim jest teren, na którym ponad 50% populacji mieszka w gminach wiejskich. Do tych ostatnich należą zaś te, które posiadają gęstość zaludnienia do 150 osób/km².

Definicja OECD została też zaproponowana państwom członkowskim przez Komisję Europejską w ramach unijnej polityki obszarów wiejskich na potrzeby regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW), jednakże została ona przyjęta jedynie w nielicznych krajowych i regionalnych PROW³¹. Ponadto w analizach i publikacjach Unii Euro-

obszarami miejskimi i wiejskimi (P. Cloke, *An Introduction to Rural Settlement Planning*, Routledge 2013, s. 9-12).

²⁸ Zob. np. analizę koncepcji obszaru wiejskiego w badaniach geograficznych: J. Bański, *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego*, w: M. Halamska (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 29-44.

²⁹ J. Bański, op. cit., s. 41.

³⁰ Z badań ankietowych przeprowadzonych przez K. Halfacree w dystrykcie Lancaster wynika, że największą część respondentów (68%) kojarzy pojęcie obszaru wiejskiego z otwartym niezabudowanym krajobrazem (K. H. Halfacree, *Talking about Rurality: Social Representations of the Rural as Expressed by Residents of Six English Parishes*, „Journal of Rural Studies” 11, 1995, nr 1, s. 1-20).

³¹ Problem definiowania i uwzględniania obszarów wiejskich w PROW państw członkowskich był przedmiotem analizy tematycznej grupy roboczej nr 1 utworzonej w 2009 r. pod przewodnictwem Komisji Europejskiej (Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – DG AGRI). Efektem prac grupy roboczej jest raport końcowy, z którego wynika, że większość państw członkowskich przyjęła alternatywną dla opartej na kryterium OECD

pejskiej występuje wyodrębnienie obszarów wiejskich na podstawie kryterium Eurostatu³², odnoszącego się do stopnia urbanizacji. Obszarami wiejskimi są tereny słabo zurbanizowane o gęstości zaludnienia poniżej 100 osób/1 km². Dodatkowo niektóre programy rozwojowe współfinansowane ze środków Unii Europejskiej zaliczają do nich także małe miasta (zwykle liczące do 5 tys. mieszkańców).

W Polsce, zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego opartą na podziale jednostek administracyjnych zastosowanym w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT³³, do obszarów wiejskich należą tereny położone poza granicami administracyjnymi miast – obszary gmin wiejskich oraz część wiejska gminy miejsko-wiejskiej (leżąca poza miastem i wyodrębniona przez odrębny identyfikator terytorialny). Ustalenie granic i nadanie gminie bądź miejscowości statusu miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów³⁴. W polskim „Programie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW)”³⁵ za podstawę określenia obszarów wiejskich przyjęto powyższą definicję opartą na administracyjnym podziale kraju, przy czym z uwagi na powiązania gospodarcze, funkcjonalne i społeczne terenów wiejskich z ośrodkami miejskimi definicja ta wraz z kryterium OECD i Eurostatu traktowana jest jako kontekst i wskaźnik. W rezultacie obszarami wiejskimi w ramach PROW są miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych: gmin wiejskich, gmin wiejsko-miejskich (z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców) oraz gmin

definicję obszarów wiejskich – *Thematic Working Group 1: Targeting Territorial Specificities and Needs in Rural Development Programmes Approaches to the Definition of Rural Areas in 2007-2013 RDPs*, 17.02.2011; www.webgate.ec.europa.eu.

³² Europejski System Statystyczny utworzony w 1953 r., po przystąpieniu Polski do UE prowadzony przez GUS (www.stat.gov.pl).

³³ Krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t. jedn.: Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.

³⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm. Polski porządek prawny zawiera też legalną definicję wsi. Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektach fizjograficznych, przez wieś rozumie się „jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta”, Dz. U. 2003, Nr 166, poz. 1620 ze zm.

³⁵ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M.P. 2007, Nr 94, poz. 1035, Załącznik, ze zm.

miejskich (z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców).

Pojęcie krajobrazu wiejskiego i jego ochrony ściśle wiąże się także z koncepcją wielofunkcyjnego rolnictwa. Po pierwsze, idea ta daje podstawy do określenia pojęcia obszaru wiejskiego, pozwalającego na przewyższenie wyzwań stojących przed europejskim prawem rolnym w kontekście zachowania jego tradycyjnych struktur³⁶. Po drugie, wskazuje ona na funkcję krajobrazową działalności rolniczej. Koncepcja wielofunkcyjnego rolnictwa stanowi alternatywę dla tradycyjnych ujęć rolnictwa bazującego na intensywnej produkcji³⁷. Nieefektywność tych ostatnich stała się impulsem do przeformułowania perspektywy badawczej i założeń polityki rozwoju rolnictwa. Pojawienie się koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego w Agendzie 21 podczas II Konferencji ONZ w Rio de Janeiro w roku 1992, a następnie przyjęcie jej przez Radę Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w 1997 spowodowało szerokie zainteresowanie badaczy tą nową formułą.

W najszerszym ujęciu wielofunkcyjność rolnictwa oznacza, że poza rolą podstawową, którą jest produkcja żywności i włókien, pełni ono również inne dodatkowe funkcje: środowiskowe (zachowanie środowiska i krajobrazu wiejskiego) oraz społeczne (przyczynianie się do żywotności obszarów wiejskich i ich zrównoważony rozwój)³⁸. Ponadto należy zauważyć, że wielofunkcyjność stanowi też immanentną cechę krajobrazu, który – będąc jednostką przestrzenną – może pełnić różne funkcje i cele dla społeczeństwa³⁹. Co więcej, koncepcja wielofunkcyjności pozwala na rozszerzenie tradycyjnej perspektywy ekologicznej badań krajobrazowych o zagadnienia społeczno-kulturowe i uwzględnienie zależności między

³⁶ J. Martinez, *Pojęcie "obszar wiejski" jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 49-50.

³⁷ A. Czyżewski, P. Kułyk, *Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa, ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 11(26), 2011, z. 2, s. 17.

³⁸ Zob. przegląd literatury i podejść badawczych dotyczących rolnictwa wielofunkcyjnego: H. Renting et al., *Exploring Multifunctional Agriculture. A Review of Conceptual Approaches and Prospects for an Integrative Transitional Framework*, „Journal of Environmental Management” 90, 2009, Supplement 2, s. 112-123. Zob. też: Z. Kallas, J. A. Gómez-Limón, M. Arriaza, *Are Citizens Willing to Pay for Agricultural Multifunctionality?*, „Agricultural Economics” 36, 2007, s. 405-406 i literatura tam powołana.

³⁹ H. Veire et al., *Multifunctional Agriculture and Multifunctional Landscapes – Land Use as an Interface*, w: U. Mander, H. Wiggering, K. Helming (red.), *Multifunctional Land Use. Meeting Future Demands for Landscape, Goods and Services*, Berlin-Heidelberg 2007, s. 93-104.

charakterem krajobrazu a kontekstem społeczno-ekonomicznym⁴⁰. Połączenie tych dwóch aspektów daje więc całościowe ujęcie problematyki obszarów wiejskich jako systemu wielofunkcyjnego.

W podsumowaniu tej części rozważań należy stwierdzić, że prawne pojęcie krajobrazu funkcjonujące w polskich aktach legislacyjnych oparte jest na koncepcjach fizjonomicznych. W polskim porządku prawnym nie przyjęto legalnej definicji krajobrazu, stanowi on jednak termin prawny występujący w wielu aktach normatywnych, często jednak w różnych znaczeniach, odwołujących się do poszczególnych rodzajów krajobrazu. Odmienne, szersze jego rozumienie zawarto w Europejskiej konwencji krajobrazowej. Krajobraz jest w niej ujmowany całościowo i dynamicznie oraz w ścisłej relacji z człowiekiem. Wydaje się, że właśnie takie pojęcie powinno stanowić podstawę współczesnych ujęć w płaszczyźnie normatywnej i badawczej.

Wyodrębnienie krajobrazu wiejskiego opiera się następnie na ustaleniach dotyczących obszaru wiejskiego. Jednak także ten termin napotyka trudności definicyjne. Wynikają one nie tylko z przyjmowania różnych kryteriów kwalifikacyjnych, lecz także z jego wieloaspektowości i interdyscyplinarności. Powiązanie pojęcia obszarów wiejskich z koncepcją wielofunkcyjnego rolnictwa wyznacza nowe perspektywy badawcze w zakresie badań krajobrazu wiejskiego i jego ochrony, a ponadto odpowiada holistycznemu pojmowaniu krajobrazu przyjętemu w Europejskiej konwencji krajobrazowej. Wydaje się, że formułowanie pojęcia krajobrazu wiejskiego na potrzeby badań prawnych powinno opierać się na delimitacji obszarów wiejskich zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego, ze względu na jego obiektywny charakter i prawne przesłanki przyjętego kryterium wyróżnienia. Jednocześnie należy jednak zastrzec konieczność elastyczności podejścia badawczego i uwzględnienia wspomnianej powyżej wieloaspektowości tego pojęcia.

3. Mimo że prawna ochrona krajobrazu w Polsce posiada niemal stuletnią tradycję i podlegała ciągłemu rozwojowi w tym czasie⁴¹, to nadal brak w ustawodawstwie prawnym rozwiązań systemowych. Podstawy normatywne ochrony krajobrazu rozproszone są w wielu aktach. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie zawiera bezpośredniego odniesienia do

⁴⁰ D. Wascher, B. Pedrolí, op. cit., s. 24.

⁴¹ W kwestii powstania i rozwoju koncepcji ochrony krajobrazu w prawie polskim zob. H. Olbrycht, op. cit., s. 98-105.

krajobrazu. Zagadnienie to regulowane jest przez zapisy o ochronie środowiska i zrównoważonym rozwoju⁴². Ta ogólna zasada konstytucyjna znajduje następnie rozwinięcie w aktach ustawowych i podstawowych odnoszących się do trzech aspektów krajobrazu: przyrodniczego, kulturowego i wizualnego.

Pierwsza grupa przepisów mającą na celu ochronę krajobrazów cennych zawarta jest w prawie ochrony przyrody. Ustawa o ochronie przyrody wskazuje krajobraz jako składnik przyrody podlegający ochronie, czyli zachowaniu, zrównoważonemu użytkowaniu oraz odnawianiu (art. 2 ustawy). W tym celu przewidziano tworzenie różnych obszarów i obiektów chronionych wskazanych w art. 6 ustawy. Większość z nich to obszary wielkoprzestrzenne, składające się na układ obszarów chronionych powiązanych wzajemnie za pomocą korytarzy ekologicznych. We wszystkich tych formach ochrony występuje w mniejszym lub większym nasileniu problematyka krajobrazu, różna jest też ich skuteczność⁴³. Swoistym instrumentem ochronnym jest natomiast park gminny regulowany w art. 81 ustawy o ochronie przyrody⁴⁴.

Formy ochrony krajobrazu kulturowego przewidziano w ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁵ i należą do nich: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji lokalizacyjnej (art. 7 ustawy).

Kompleksową regulacją dotyczącą całokształtu problematyki środowiska (w tym krajobrazu) zawierają też akty normatywne z zakresu prawa ochrony środowiska. W ustawie z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ochrona jest rozumiana szeroko – jako zarządzanie krajobrazem, obejmuje bowiem racjonalne kształtowanie i gospodarowanie zasobami zgodnie

⁴² W kwestii ochrony środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zob. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, passim.

⁴³ Mało skutecznym narzędziem ochrony krajobrazu okazały się w praktyce obszary chronionego krajobrazu. Zob. Ł. Puszyński, *Ochrona krajobrazu naturalnego jako zadanie samorządu terytorialnego*, „Causus” 2011, nr 60, s. 54.

⁴⁴ Zgodnie z art. 81 ustawy o ochronie przyrody „teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela”.

⁴⁵ Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568 ze zm.

z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz działania restytucyjne – przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 Prawa ochrony środowiska). Akt ten przewiduje metodę ochrony w formie polityki ekologicznej państwa oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, a także zawiera wytyczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Natomiast odrębnie regulowana jest procedura oceny oddziaływania na środowisko⁴⁶.

Ochronie krajobrazu służy także prawo planowania przestrzennego i prawo budowlane. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁷, określając zasady kształtowania polityki przestrzennej i regulując postępowanie w zakresie przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania, stanowi podstawowy akt dotyczący gospodarowania przestrzenią w Polsce⁴⁸. Przepisy prawa budowlanego dla ochrony krajobrazu mają natomiast charakter wtórny w stosunku do norm prawa zagospodarowania przestrzennego, co wynika z kolejności poszczególnych etapów i faz procesu inwestycyjno-budowlanego.

Na podstawie analizy polskich aktów prawnych można stwierdzić, że brakuje spójnych rozwiązań systemowych w zakresie ochrony krajobrazu. Przyjmuje się różne pojęcia krajobrazu, choć zbliżone, a metody jego ochrony w poszczególnych aktach prawnych nie są wzajemnie skoordynowane. Powoduje to nieskuteczność instrumentów wdrażania polityki krajobrazowej, a także postępujące obniżenie jakości krajobrazu w Polsce. Mała efektywność ochrony, a nawet konflikty i sprzeczności planowanych zadań ochronnych, mają źródło w niespójności systemu oraz braku szerszej perspektywy teoretycznej i metodologicznej⁴⁹.

Negatywny wpływ na stan krajobrazu ma przede wszystkim nieprawidłowe funkcjonowanie prawnego systemu planowania przestrzennego. W szczególności można wymienić tu następujące negatywne zjawiska: brak powiązania dokumentów planistycznych różnych szczebli, fakulta-

⁴⁶ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.

⁴⁷ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm.

⁴⁸ W sprawie ochrony krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego i jej prawnych granic zob. T. Bąkowski, op. cit., s. 31-44.

⁴⁹ J. Solon, *Postulaty dotyczące zasad ochrony krajobrazu*, w: *Ochrona krajobrazu przyrodniczego i kulturowego a rozwój cywilizacyjny*. Biuletyn Forum Debaty Publicznej „Twórczość, Dziedzictwo Kulturowe i Przyrodnicze Bogactwem Polski” 2011, nr 3, www.prezydent.pl, s. 85.

tywność uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji – ich rozdrobnienie i nikłe pokrycie powierzchni kraju, oparcie gospodarowania przestrzenią na decyzjach lokalizacyjnych⁵⁰. Również system instrumentów ochronnych wynikający z regulacji prawa ochrony przyrody w praktyce okazuje się niewydolny. Na terenach objętych przewidzianymi prawem formami ochrony przyrody wprowadzane są zakazy określone ustawą. Jednakże dowolność w ich wyborze, a także brak możliwości pozytywnego wpływania na kształtowanie krajobrazu powodują nieskuteczność ochrony i nieadekwatność do rzeczywistych zagrożeń chronionych wartości⁵¹.

4. Ochronie krajobrazu wiejskiego służą wyżej wymienione instrumenty prawne. Ponadto kwestia ta regulowana jest w aktach prawnych bezpośrednio związanych z rolnictwem – np. w ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵², w której jako formę ochrony gruntów wskazano ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Ze względu na immanentny związek rolnictwa ze środowiskiem problematyka ochrony krajobrazu wiejskiego nabiera szczególnego znaczenia. Ponadto pojawia się tu szereg zagadnień swoistych. Poniżej zostaną wskazane niektóre z nich.

Na terenach wiejskich występuje szczególnie dużo cennych ekosystemów naturalnych, z którymi związane są specjalne formy ochrony, określone przede wszystkim w ustawie o ochronie przyrody. Rodzi to jednak niebezpieczeństwo niewystarczającej, fragmentarycznej ochrony – kwestie krajobrazu roztopione zostają w zagadnieniach ochrony poszczególnych elementów środowiska⁵³.

Ochrona krajobrazu jest współcześnie istotnym elementem polityki rolnej. Jak wskazywano powyżej, idea wielofunkcyjnego prośrodowiskowego rolnictwa, będącego podstawą zrównoważonego rozwoju regionu, jest wyrazem nowej koncepcji ochrony środowiska (w tym krajobrazu) na terenach wiejskich w Unii Europejskiej. Poprawa stanu środowiska stanowić ma impuls do wszechstronnego rozwoju obszaru przez stymulowanie zrównoważonego gospodarowania, właściwego użytkowania gruntów

⁵⁰ Zob. np. Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego: uwarunkowania, bariery, perspektywy*, Warszawa 2009, passim.

⁵¹ P. Otawski, *Krajobraz – ochrona prawna, stan obecny, perspektywy*, w: *Ochrona krajobrazu przyrodniczego...*, s. 33.

⁵² T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1205 ze zm.

⁵³ M. A. Król, op. cit., s. 66.

i wód zgodnego z dobrą praktyką rolniczą w obrębie gospodarstwa⁵⁴. Koncepcja ta wpływa też na treść prawnych instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich przez Unię Europejską.

Należy podkreślić, że problematyka ochrony krajobrazu stanowi jeden z celów szczegółowych (obszarów fokusowych) wchodzących w zakres czwartego priorytetu polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 (odtworzenie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa)⁵⁵. Zagadnienia te zajmują też istotne miejsce w polskim Projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020), w którym podejmowane są nie tylko w kontekście działań rolno-środowiskowo-klimatycznych czy scalania gruntów, lecz również w ramach odnowy miejscowości na obszarach wiejskich. Warto też zaznaczyć, że właśnie swoistość rolnictwa polskiego na tle innych państw Unii Europejskiej w aspekcie problematyki krajobrazowej, środowiskowej i bioróżnorodności doskonale wpisuje się w nowe założenia Wspólnej Polityki Rolnej⁵⁶.

Planowanie przestrzenne jest jedną z podstawowych form ochrony walorów krajobrazowych. W ujęciu modelowym instrumenty planowania miejscowego opierające się na planach ochrony kształtują krajobraz, również w odniesieniu do obszarów chronionych i ich otoczenia. Planowanie przestrzenne terenów wiejskich wykazuje jednak szereg swoistych cech, co w obliczu niewydolności systemu planowania przestrzennego w Polsce rodzi szczególne problemy, znajdujące odzwierciedlenie w kondycji krajobrazu obszarów wiejskich. Należy do nich chaotyczna i oderwana od kontekstu zabudowa mieszkaniowa, zwłaszcza na urbanizujących się tere-

⁵⁴ T. Kurowska, *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 22.

⁵⁵ Polityka wiejska Unii Europejskiej na lata 2014-2020 została wyznaczona w komunikacie Komisji z 18 listopada 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Wspólna polityka rolna do 2020: sprostać wymaganiom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi” (COM [2010] 672 wersja ostateczna) oraz w Komunikacie Komisji pt. „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” (COM [2010] 2020). Założenia tej strategii znalazły następnie rozwinięcie w pakiecie aktów legislacyjnych dotyczących przede wszystkim wspierania rozwoju obszarów wiejskich, finansowania Wspólnej Polityki Rolnej oraz funduszy strukturalnych. Szerzej na ten temat zob. E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie 2014-2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 239-250.

⁵⁶ R. Budzinowski, *O przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej – uwagi z perspektywy Polski*, w: J. Bieluk et al. (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 55-56.

nach wiejskich. Ponadto zmniejszenie się powierzchni użytkowanych rolniczo na skutek polityki ekstensyfikacji produkcji rolnej prowadzi do fragmentaryzacji krajobrazu i naruszenia jego struktury ekologicznej⁵⁷.

Tymczasem polska regulacja dotycząca planowania przestrzennego nie odpowiada na powyższe problemy. Ponadto ze względu na swój raczej urbanistyczny charakter ma ograniczone zastosowanie w odniesieniu do gruntów rolnych położonych na obszarach wiejskich⁵⁸. Polski model planowania przestrzennego nie jest adekwatny do współczesnych potrzeb rozwoju obszarów wiejskich, gdyż nie uwzględnia ich wielofunkcyjności, koncentruje się bowiem na zagadnieniach związanych z rolniczą przestrzenią produkcyjną⁵⁹. Dodatkowo problemem jest brak spójności i skoordynowania między metodami identyfikacji i oceny krajobrazu a instrumentami planistycznymi. Powyższe tendencje rozwojowe wraz z nieadekwatnością do problematyki wiejskiej oraz obserwowaną niewydolnością instrumentów planowania przestrzennego w widoczny sposób wpływają negatywnie na jakość krajobrazu wiejskiego w Polsce.

5. Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁶⁰ jest w założeniu wnioskodawców odpowiedzią na postępującą degradację krajobrazu polskiego oraz brak rządowych działań legislacyjnych. Ponadto – mimo że jeden z głównych celów inicjatywy stanowi implementacja do polskiego porządku prawnego Europejskiej konwencji krajobrazowej – to jednak, jak podkreślono w uzasadnieniu, ustawa nie aspiruje do kompleksowego wprowadzenia jej rozwiązań, lecz zakłada minimalny zakres zmian przy jednoczesnym uzyskaniu znacznego poziomu ochrony krajobrazu⁶¹.

⁵⁷ E. Raszeja, *Ochrona...*, s. 29.

⁵⁸ T. Kurowska, op. cit., s. 26.

⁵⁹ S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie. Założenia modelowe a rzeczywistość*, „*Studia Iuridica Agraria*” 10, 2012, s. 40-41.

⁶⁰ Druk nr 1525. Projekt wpłynął do Sejmu 1 lipca 2013 r., po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu został skierowany do Komisji Infrastruktury, Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. 12 września 2013 r. ukonstytuowała się podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia przedmiotowego prezydenckiego projektu ustawy, która obecnie prowadzi prace w tym temacie (stan na 12 kwietnia 2014 r.) (dalej jako: ustawa krajobrazowa).

⁶¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, s. 7.

Projekt przewiduje przede wszystkim wprowadzenie do przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska legalnej definicji krajobrazu opartej na znaczeniu tego terminu w Europejskiej konwencji krajobrazowej. Zgodnie z tą propozycją przez krajobraz rozumie się „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”⁶². Kolejnym istotnym nowym terminem ustawowym jest dominanta krajobrazowa, definiowana jako: „obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie”⁶³. Ustawa krajobrazowa zakłada przeprowadzenie przez samorząd województw powszechnej identyfikacji i waloryzacji krajobrazów w formie audytu krajobrazowego oraz wprowadzenie nowych instrumentów ochrony krajobrazu: urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu, obostrzenia w procedurze lokalizacji dominant krajobrazowych, rozszerzenia zakresu ocen oddziaływania na środowisko oraz nowych regulacji odnoszących się do lokalizowania reklam. Projekt przewiduje też rozszerzenie przepisów przeciwdziałających utrzymywaniu obiektów oszpecających otoczenie oraz dokonanie zmian porządkowych dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu.

Ustosunkowując się do planowanych uregulowań zawartych w projekcie „ustawy krajobrazowej”, należy przede wszystkim pozytywnie ocenić samo podjęcie problematyki ochrony krajobrazu, jako kwestii znaczącej i pilnej. Ponadto istotne jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego definicji krajobrazu opartej na regulacji Europejskiej konwencji krajobrazowej. Wątpliwości budzi natomiast koncepcja ochrony krajobrazu, jaką można wydedukować z przewidzianych projektem zmian.

Po pierwsze, powstaje pytanie, czy celowe jest wprowadzenie zestawu nowych instrumentów prawnych ochronnych, tym bardziej że analiza ich konstrukcji prawnej wskazuje, iż wkraczają one w zakres przedmiotowy narzędzi już istniejących. Przykładowo uwarunkowania przyrodnicze i kulturowe są elementem opracowań ekofizjograficznych, wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Na szczeblu województwa istnieją też programy opieki nad zabytkami. Trudno zatem znaleźć uzasadnienie sporządzania kolejnych dokumentów: audytu krajobrazowego i urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Nie jest też jasne, co miałyby gwarantować wyższą skuteczność tych instrumentów w ochronie krajo-

⁶² Art. 6 pkt 1 ustawy krajobrazowej.

⁶³ Art. 9 pkt 2 lit. d ustawy krajobrazowej.

brazu i jak układa się relacja między nowymi i funkcjonującymi już dokumentami.

Po drugie, wątpliwości budzi usytuowanie wprowadzanych zmian. Dotyczy to umiejscowienia urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu w ustawie o ochronie przyrody, gdy tymczasem ich charakter wskazuje na powiązanie tematyczne z ładem przestrzennym, co przesądza o ich przynależności do problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jest to szczególnie istotne w obliczu oczekiwanej i opracowywanej już gruntownej rekonstrukcji prawnego systemu gospodarki przestrzennej w Polsce. Ponadto usytuowanie tego dokumentu na poziomie województwa budzi wątpliwości w kontekście naruszenia samodzielności planistycznej gminy i konstytucyjnej zasady pomocniczości.

Warty odnotowania jest wniosek płynący z analizy zapisów „ustawy krajobrazowej”, że nie przystają one do specyfiki zagadnień ochrony krajobrazu obszarów wiejskich, co niestety wpisuje się w silną tendencję zderzenia problematyki ochrony krajobrazu spojrzeniem urbanistycznym, obecną zarówno w normatywnym, jak i naukowym ujęciu ochrony krajobrazu w Polsce. Jako przykład można tu chociażby wskazać ustawowy termin „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu”. Tymczasem można uznać, iż przedmiotem ustawy są w równym stopniu, jeśli nie nawet w przeważającej części, zagadnienia krajobrazowe dotyczące obszarów wiejskich, a zatem ruralistycznego wymiaru ochrony krajobrazu.

Jednym z budzących najwięcej emocji elementem projektu w zakresie problematyki ochrony krajobrazu wiejskiego jest regulacja dotycząca dominant krajobrazowych w kontekście rozwoju energetyki wiatrowej. Zgodnie z definicją ustawową oraz uzasadnieniem ustawy⁶⁴ wieże z turbinami wiatrowymi, co do zasady stanowić będą dominanty krajobrazowe. Jednym z celów omawianego aktu jest też uniemożliwienie lokalizowania tych obiektów na terenach objętych ochroną ze względu na walory krajobrazowe. Jak argumentują przedstawiciele branży wiatrakowej, projektowana ustawa spowodowałaby ogromne spowolnienie rozwoju tego typu energetyki w Polsce⁶⁵. Problem lokalizowania wież z turbinami wiatrowymi w kontekście ochrony krajobrazu jest niewątpliwie zagadnieniem trudnym i ze swej natury konfliktowym. Ponadto są to obiekty o formie zdeterminowanej kwestiami technicznymi i efektywnością, nie ma więc

⁶⁴ Uzasadnienie ustawy krajobrazowej, s. 27.

⁶⁵ Zob. np. Stanowisko Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z 21 maja 2013 r., <http://www.psew.pl>.

w ich przypadku zbyt dużych możliwości zharmonizowania z otoczeniem, w zasadzie poza dostosowaniem wysokości siłowników i ich liczby. Wydaje się zatem, że słuszne jest założenie uniemożliwienia lokalizowania tych obiektów w miejscach stwarzających możliwość ich oddziaływania na obszary objęte ochroną. Z drugiej strony definicja dominanty przyjęta w ustawie nie przystaje do tego, jak funkcjonują w krajobrazie elektrownie wiatrowe, szczególnie ich zespoły, co może utrudniać właściwą, prewencyjną ochronę krajobrazu w przypadku tych inwestycji.

6. Podsumowując rozważania, można stwierdzić, że wyznaczenie prawnego pojęcia krajobrazu wiejskiego jest zadaniem trudnym ze względu na jego wieloaspektowość i interdyscyplinarność, a także brak definicji legalnej krajobrazu i niespójności przepisów w tym zakresie. Założenia obecnego systemu prawnego nie przystają w pełni do współczesnego ujęcia tego zagadnienia ani w prawie międzynarodowym z Europejską konwencją krajobrazową na czele, ani w nauce. W szczególności brakuje kompleksowego i wielofunkcyjnego ujmowania krajobrazu jako procesu i syntezy środowiska przyrodniczego, kulturowego i wizualnego, co nie pozwala na całościowe, zintegrowane podejście do jego ochrony i kształtowania. Tymczasem takie właśnie rozumienie, wywodzące się z uregulowań Konwencji, w połączeniu z delimitacją obszarów wiejskich w oparciu o kryterium statystyczne, pozwala budować pojęcie krajobrazu wiejskiego, które będzie użyteczne z punktu widzenia jego ochrony prawnej.

Przeprowadzone rozważania prowadzą ponadto do wniosku, że polskie rozwiązania legislacyjne nie tworzą spójnego i skutecznego systemu ochrony krajobrazu terenów wiejskich. Przyczyną tego jest przede wszystkim rozproszenie przepisów, często wzajemnie nieskoordynowanych, ogólna niewydolność regulacji prawnej planowania przestrzennego oraz oparcie na przestarzałej formule ochrony zachowawczej i restytucyjnej zamiast na zintegrowanym, dynamicznym i zrównoważonym zarządzaniu krajobrazem. Ponadto podejście urbanistyczne, zarówno w wymiarze normatywnym, jak i badawczym, nie odpowiada roli, jaką pełnią obszary wiejskie w tym aspekcie. Tymczasem kwestie te coraz szerzej są obecne w polityce rolnej Unii Europejskiej.

Zatem istnieje konieczność podjęcia działań mających na celu przeformułowanie systemu i dostosowanie do współczesnych koncepcji, opartych w szczególności na zrównoważonym rozwoju, zintegrowanej ochronie aktywnej oraz wielofunkcyjności rolnictwa i krajobrazu. Podjęte inicjatywy ustawodawcze w tym względzie, mimo że uzasadnione i pożą-

dane, ze względu na swój doraźny i wyrywkowy charakter nie mają szans spełnienia tych postulatów. Wydaje się zatem, że przyjęcie ich nie wpłynie istotnie na poprawę jakości krajobrazu wiejskiego w Polsce.

LEGAL ASPECTS OF LANDSCAPE PROTECTION IN RURAL AREAS

Summary

The aim of this paper is an attempt to determine the extent to which a normative regulation helps effective protection of rural landscape. This goal requires first of all a legal definition of a rural landscape, keeping in mind the draft landscape law which uses the term 'landscape' but fails to provide its legal definition. What is more, the term can be found in a number of legislative acts providing for and referring to different types of landscape.

The author thus concludes that the assumptions existing in the legal system currently binding in Poland are not fully compatible with the contemporary approach to landscape protection in international law and science. What is more, the existing legal solutions are neither satisfactorily coherent or efficient to effectively protect the landscape in rural areas, while the legislative initiatives so far undertaken have been of a stop-gap and interim character, not capable of adequately harmonising the existing legal system with modern concepts based on sustainable development and integrated active protection and multifunctional agriculture.

SULLE QUESTIONI GIURIDICHE DELLA TUTELA DEL PAESAGGIO NELLE ZONE RURALI

Riassunto

L'obiettivo dello studio è quello di tentare di rispondere alla domanda di come la regolamentazione normativa garantisca una efficace tutela del paesaggio. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede di determinare il concetto giuridico di paesaggio rurale e di prendere in considerazione il progetto della c.d. „legge sul paesaggio”. Il legislatore polacco ricorre al termine „paesaggio”, ma non fornisce la sua definizione legale. Esso è presente in molti atti legislativi, ma con diverse accezioni e in riferimento ai singoli tipi di paesaggio.

In conclusione, l'autrice afferma che i presupposti dell'attuale sistema giuridico non corrispondono pienamente all'attuale modo di inquadrare la tutela del paesaggio nel diritto internazionale e nella scienza. Inoltre le soluzioni legislative non formano un sistema coerente ed efficace per tutelare il paesaggio nelle zone rurali. Le iniziative legislative intraprese, visto il loro carattere *ad hoc* e selettivo, non sono in grado di far adattare il sistema giuridico alle attuali concezioni basate sullo sviluppo sostenibile, sulla protezione integrata attiva e sulla multifunzionalità dell'agricoltura.

IZABELA LIPIŃSKA

Wspólna Polityka Rolna wobec problemów zarządzania ryzykiem

1. Efektem formułowanej nowej Wspólnej Polityki Rolnej ma być gospodarcze i ekologiczne wspieranie wydajnego rolnictwa oraz zachowanie silnego sektora na terenach wiejskich. Jej podstawowe kierunki zostały określone w komunikacie Komisji z 18 listopada 2010 r. „WPR do 2020: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹.

Założeniem prawodawcy unijnego jest, by zreformowana WPR realizowała bardziej ekologiczny i sprawiedliwy podział środków finansowych (pierwszy filar) oraz koncentrowała się na konkurencyjności i innowacji, zmianie klimatu i środowisku naturalnym (drugi filar). Z jednej strony wskazuje on na ogromny kapitał sektora i potrzebę jego rozwoju, natomiast z drugiej – na dużą jego niepewność i niestabilność z uwagi na coraz częściej występujące ryzyko produkcyjne.

Przez ryzyko należy rozumieć każde „przedsięwzięcie”, którego wynik jest nieznany albo niepewny. Jednym z jego przykładów jest działalność wytwórcza w rolnictwie. Jej efektywność i skuteczność często pozostaje niezależna od woli producenta rolnego. Za Alanem Millerem² źródła ryzyka występującego w rolnictwie można sklasyfikować w ramach czterech kategorii, tj. ryzyko produkcyjne (powodowane wahaniami pogody, szkodnikami, chorobami roślin i zwierząt), ryzyko cenowe (wywoływane wahaniami cen, które w wielu przypadkach są konsekwencją zmian w wielkości produkcji wynikających z przebiegu pogody oraz innych

¹ KOM (2010), 672 wersja ostateczna.

² A. Miller et al., *Risk Management for Farmers*, „Staff Paper”, Department of Agricultural Economics, Purdue University, West Lafayette, 2004, nr 11, s. 27.

czynników naturalnych, w tym politycznych), ryzyko klęskowe (wynikające ze zdarzeń losowych, takich jak: powódzie, pożary, huragany itd.) oraz ryzyko technologiczne (będące skutkiem ciągłego rozwoju i adaptacji nowych technik i metod w produkcji). Jednak najprostszego podziału dokonał Brian Hardaker, który wskazuje dwa jego podstawowe rodzaje: biznesowe (gospodarcze) oraz finansowe³. Pierwsze z nich obejmuje ryzyko produkcyjne, cenowe, osobowe i instytucjonalne, natomiast drugie odnosi się do sposobów finansowania gospodarstwa i działalności rolniczej.

Mimo że ryzyko poddaje się zdefiniowaniu, to sformułowanie jednolitego spektrum instrumentów ekonomiczno-prawnych mu przeciwdziałających pozostaje bez rozwiązania. Zatem potrzeba poszukiwania odpowiednich środków zaradczych powinna mieć szczególny priorytet dlatego, że ryzyko może także występować globalnie, tzn. obejmować wszystkie gospodarstwa rolne jednocześnie. Dotyczy to zarówno uwarunkowań zewnętrznych, jak zmiany klimatyczne, klęski żywiołowe czy konsekwencji większej liberalizacji handlu produktami rolnymi.

Zagadnienia związane z zarządzaniem ryzykiem w produkcji rolnej nie są nowe, aczkolwiek były one najczęściej podejmowane przez specjalistów z zakresu ekonomii, zarządzania i ekonomiki rolnictwa⁴. Naukowcy zajmowali się przede wszystkim ustaleniem zakresu ryzyka, modelami jego zarządzania oraz instrumentami o podłożu ekonomicznym. Od strony prawnej zagadnienia te znalazły wyraz w komunikacie Komisji dla Rady z 9 marca 2005 r. w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie⁵ oraz w nielicznych prawniczych publikacjach naukowych⁶. Małe zainteresowanie kwestiami zarządzania ryzykiem wynika m.in. z braku legalnego zdefiniowania tego pojęcia oraz z trudności w połączeniu aspektów prawnych z bardzo szerokim

³ J. B. Hardaker et al., *Coping with Risk in Agriculture*, „CABI Publishing”, Wallingford 2004, s. 7.

⁴ J. Pawłowska-Tyszkó, *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Komunikaty Raporty Ekspertyzy, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009; J. Wawrzynowicz, K. Wajszczuk, R. Baum, *Specyfika czynników ryzyka w przedsiębiorstwach rolnych – próba holistycznego podejścia*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 1-2; E. Kicka, *Zarządzanie ryzykiem w gospodarstwach rolnych*, „Folia Universitatis Stetinensis Oeconomica” 2007.

⁵ KOM (2005), 74 końcowy.

⁶ 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; I. Lipińska, *Z problematyki ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2.

spektrum zagadnień ekonomicznych, zwłaszcza w zakresie ekonomiki rolnictwa⁷.

Celem artykułu jest wskazanie oraz ocena zarówno modyfikowanych, jak i nowych, proponowanych instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym w rolnictwie z perspektywy wdrażania założeń nowej Wspólnej Polityki Rolnej. Chodzi o te instrumenty posiadające uzasadnienie ekonomiczne, dla których wdrożenia konieczne jest przyjęcie określonych rozwiązań legislacyjnych.

Podjęmowana tematyka jest złożona. Na końcowy pozytywny efekt działalności rolniczej składa się wiele czynników, z czego większość jest wypadkową połączenia kilku instrumentów ekonomicznych. Ponadto, jak zauważa Karol Klimczak⁸, ujęcie zjawiska ryzyka w podstawowej teorii ekonomii jest sprzeczne z założeniem racjonalności postępowania uczestników rynku – producentów rolnych. Jednocześnie stosowane prawno-ekonomiczne instrumenty jego zarządzania często posiadają niską wartość prognostyczną, co implikuje stosunkowo małe ich zastosowanie wśród rolników w środowisku wolnej gospodarki.

Wdrażanie prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem jest ściśle powiązane z potrzebą zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Dotyczy ono sytuacji producenta rolnego jako jednostki, a także wszystkich „konsumentów” produktów rolnych. Dlatego też właściwe zarządzanie powinno być jednym z celów funkcjonowania przedsiębiorstwa rolnego. Zatem konieczne jest sformułowanie takich środków, które będą zachęcały adresatów do ich wdrażania, a nie powodowały wzrostu jego zagrożenia.

2. Prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie, bez względu na jej skalę, jest hazardem. Producent rolny każdorazowo podejmuje próbę pozyskania jak najlepszego z jego punktu widzenia efektu swej działalności. Jej skuteczność w dużej mierze zależy od przypadku. Jednakże obok niego, i to od kilku dekad, wytwórczość w skali światowej jest stymulowana sztucznie przez przyjmowaną politykę rolną. Chodzi tu o wdrażane zasady interwencjonizmu, których stosowanie ma pomóc rolnikom bardziej efektywnie uporać się z wyzwaniami rynku rolnego. Implementowanie zarówno międzynarodowego, jak i krajowego ustawodawstwa

⁷ K. M. Klimczak, *Ryzyko w teorii ekonomii*, „Master of Business Administration” 2008, nr 6, s. 64-69.

⁸ Ibidem, s. 64 i n.

w tym zakresie doprowadziło do sztucznego przeorientowania polityki rolnej w kierunku prorynkowym, czego efektem była często deregulacja niektórych aspektów produkcji. Wiele istniejących mechanizmów ograniczających ryzyko zostało zlikwidowanych, a coraz więcej uwagi poświęcano sprawom dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwu żywności czy aspektom ochrony środowiska⁹.

Bardzo negatywny wpływ na pozycję osamotnionego w walce z ryzykiem producenta rolnego miała reforma WPR wdrażana od 1992 r. Wynikało to przede wszystkim z przyjęcia wspomnianej powyżej orientacji prorynkowej i wdrażaniu odpowiednich jej instrumentów. Skutkiem tego była m.in. wzmożona niestabilność rynków, spowodowana przez coraz większe otwarcie rynku unijnego na handel międzynarodowy. Jednocześnie coraz częściej pojawiały się poważniejsze zagrożenia związane z nowymi chorobami zwierząt i roślin w związku z międzynarodowym przepływem osób i towarów. Częstsze stały się ekstremalne zdarzenia pogodowe wynikające ze zmiany klimatu¹⁰.

Kolejna reforma WPR w 2003 r. w zmieniła zasadniczo strukturę wsparcia sektora rolnego w UE. Ograniczeniu uległo znaczenie tradycyjnych mechanizmów interwencji, takich jak ochrona celna, refundacje eksportowe czy skup interwencyjny. Natomiast głównym instrumentem wspierania rolnictwa stały się płatności bezpośrednie, oddzielone od struktury i wielkości produkcji. W wyniku ograniczenia środków służących stabilizacji rynku i cen znacznie wzrosło ryzyko związane z prowadzeniem działalności rolniczej.

Negatywna z punktu widzenia zarządzania ryzykiem produkcyjnym sytuacja zaczęła ulegać zmianie na skutek przygotowania przez Komisję Wspólnot Europejskich oceny funkcjonowania reformy WPR w 2007 r.¹¹ oraz przeprowadzenia przeglądu (tzw. *Health Check*) WPR rok później¹². Komisja na podstawie przeprowadzonych badań stwierdziła, że wykaz czynników ryzyka oraz ich zakres są zmienne. Ponadto zaznaczyła,

⁹ Piszą na ten temat ekonomiści J. B. Hardaker et al., op. cit., s. IX.

¹⁰ M. Ślusarska, *WPR po 2013 – ubezpieczenia i fundusze wspólnego inwestowania*, http://krir.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2138%3Awpr-po-2013-ubezpieczenia-i-fundusze-wspolnego-inwestowania&catid=43&Itemid=172 (dostęp: 29.01.2014).

¹¹ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Przygotowania do oceny funkcjonowania, Bruksela, 20.11.2007, KOM (2007), 722, wersja ostateczna reformy WPR.

¹² Analiza wybranych tematów przedstawionych w komunikacie Komisji Europejskiej *Preparing for the „Health Check” of the CAP Reform*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2008.

że w dziedzinie zarządzania ryzykiem istnieje wiele kwestii niespójnych i niewyjaśnionych, dlatego zdaniem Komisji dopóty, dopóki interwencja będzie pełniła rolę sieci bezpieczeństwa, jedno wspólne rozwiązanie dla całej Unii Europejskiej, oparte na jednolitym podejściu, nie będzie możliwe. Jedną z konkluzji raportu była konieczność zachęcania państw członkowskich do stosowania narzędzi rozwoju obszarów wiejskich z drugiego filaru, jako najbardziej słuszych i skutecznych w omawianym zakresie¹³. Miało to jednocześnie prowadzić do osłabienia instrumentów interwencji na rynkach rolnych¹⁴. Jednocześnie, oprócz wskazania problemu, Komisja nie określiła żadnych konkretnych rozwiązań instytucjonalnych.

W ramach *Health Check* Komisja zaproponowała dokonanie oceny środków interwencyjnych w związku z występowaniem ryzyka w ramach trzech opcji. Docelowo miały one być wprowadzone do działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich, a państwa członkowskie z założenia miały je wykorzystywać w zależności od ich priorytetów. Chodzi tu w szczególności o takie instrumenty, jak: ubezpieczenia od klęsk żywiołowych, fundusze wzajemnego inwestowania oraz ubezpieczenia dochodu na wypadek sytuacji kryzysowych¹⁵.

3. Problematyka związana z zarządzaniem ryzykiem została podjęta w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003¹⁶. W jego preambule prawodawca zauważył rosnące znaczenie skutecznego zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej i tym samym podkreślił, że państwa członkowskie powinny otrzymać możliwość współfinansowania składek ubezpieczeniowych oraz rekompensat za niektóre straty gospodarcze poniesione w przypadku chorób zwierząt lub roślin oraz incydentów środowiskowych.

Omawiane zagadnienia nie zostały jednak podjęte bezpośrednio w omawianym akcie prawnym i tym samym kwestie zwalczania ryzyka nie nabrały charakteru priorytetowego. Współfinansowanie składek ubez-

¹³ Komunikat Komisji, op. cit., s. 9 i n.

¹⁴ Pisze o tym J. Miecznikowska, *Dyskusja nad kształtem Wspólnej Polityki Rolnej a ocena funkcjonowania reformy z lat 2003-2004*, „Przegląd Europejski” 2008, nr 1, s. 104-106.

¹⁵ I. Lipińska, op. cit., s. 58 i n.

¹⁶ Dz. Urz. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99.

pieczeniowych zostało wprowadzone jako jedna z kilku form pomocy w ramach przewidzianego „wsparcia specjalnego” w art. 68 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 73/2009. Jego zakres dotyczył dopłat do ubezpieczeń upraw, zwierząt i roślin. Podobnie, dość lakonicznie została podjęta kwestia tworzenia funduszy wspólnego inwestowania (art. 68 ust. 1 lit. e rozporządzenia nr 73/2009). W pierwszym przypadku państwa członkowskie zostały uprawnione do wypłacania pomocy w formie dodatkowych płatności rocznych, natomiast w drugim – do wypłacania rekompensat.

W omawianym akcie prawnym nie pojawiła się legalna definicja ryzyka. Określony został jedynie zakres tzw. straty gospodarczej. Należy przez nią rozumieć wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji (art. 70 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 73/2009). Jednocześnie zabrakło doprecyzowania ostatniego pojęcia oraz określenia wysokości strat. Zostało ono uwzględnione w innym akcie prawnym, tj. w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. 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 70/2001¹⁷. W tym przypadku definicja straty została powiązana z wystąpieniem niekorzystnego zjawiska klimatycznego, które może być porównane do klęski żywiołowej¹⁸. Jego wystąpienie powinno prowadzić do zniszczenia ponad 30% średniej rocznej produkcji danego rolnika z ubiegłych trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu ubiegłych lat. Przy obliczeniach jej wysokości pomija się wartość najwyższą i najniższą.

Natomiast jeżeli chodzi o sposób szacowania strat, to zgodnie z art. 70 pkt 4 zd. 2 rozporządzenia nr 73/2009 w uzasadnionych przypadkach państwa członkowskie mogą dopiero takie kryteria stanowić, o ile okoliczności powstania strat zostały formalnie uznane. Obliczeń dokonuje się na poziomie indywidualnego gospodarstwa.

W przypadku funduszy wspólnego inwestowania ich zakres obejmuje rekompensatę szkód powstałych na skutek wystąpienia chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych. Przez te ostatnie należy rozumieć zanieczyszczenie, skażenie lub degradację stanu środowiska związaną z konkretnym wydarzeniem oraz mającym ograniczony zakres geogra-

¹⁷ Dz. Urz. L 358 z 16 grudnia 2006 r., s. 3-21.

¹⁸ Oznacza ono takie warunki pogodowe, jak: mróz, grad, lód, deszcz lub susza.

ficzny (art. 71 rozporządzenia nr 73/2009). Pojęcie to nie obejmuje ogólnych zagrożeń dla środowiska niezwiązanych z konkretnym wydarzeniem, takich jak zmiany klimatu lub kwaśne deszcze. Zasady tworzenia funduszy wspólnego inwestowania i zarządzania nimi, w szczególności w zakresie przyznawania rolnikom rekompensat w przypadku kryzysu oraz w zakresie zarządzania i ich monitorowania określają państwa członkowskie.

Warto dodać, że celem funkcjonowania funduszy jest jedynie pokrywanie zdarzeń o charakterze katastroficznym. Dotyczy to zjawisk, o ile zostały one formalnie uznane za klęskę żywiołową przez organy publiczne. Jak podkreśla Krzysztof Łyskawa¹⁹, tworzenie funduszy pociąga za sobą angażowanie środków publicznych. Ponadto wynika z konieczności realizacji postulatów WTO w zakresie tzw. *green box* oraz Komisji Europejskiej w zakresie dozwolonej i jednocześnie dodatkowej pomocy²⁰.

Za pewien instrument zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej można uznać wsparcie inwestycji związanych z przywracaniem potencjału produkcji roślinnej lub zwierzęcej w gospodarstwach dotkniętych klęską żywiołową. Było ono przewidziane w ramach rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)²¹ pomoc ta należała do Osi I realizującej zadania z zakresu poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego.

Celem omawianego instrumentu nie było jednak przeciwdziałanie wystąpieniu ryzyka, ale tylko niwelowanie jego negatywnych skutków, i to tylko w zakresie odnoszącym się do inwestycji. Przyznawane wsparcie miało pomóc w odtworzeniu majątku w gospodarstwach rolnych w zakresie inwentarza żywego oraz plantacji wieloletnich, które uległy zniszczeniu na skutek wystąpienia klęsk żywiołowych. Ewentualnie miało ono pozwolić na zmianę profilu prowadzonej działalności rolniczej. Chodzi tu o np. przywrócenie funkcjonalności budynkom lub budowlom w gospodarstwach rolnych, odtworzenie produkcji zwierzęcej poprzez zakup inwentarza żywego, plantacji wieloletnich oraz parku maszynowego czy

¹⁹ Wywiad z 23 września 2013 r., <http://www.ppr.pl/arttykul-rozmawialismy-z-dr-krzysztofem-lyskawa-179228.php> (dostęp: 15.01.2014).

²⁰ Z. Giersz, *Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2011, s. 2.

²¹ Dz. Urz. L 277 z 21 października 2005 r., s. 1-40.

przywrócenie funkcjonalności infrastruktury technicznej w gospodarstwie rolnym.

Omawiany instrument miał formę zwrotu części kosztów kwalifikowanych operacji. Jego wysokość nie mogła przenosić 130% wartości strat poniesionych w gospodarstwie i jednocześnie nie mogła być większa niż 300 tys. zł na gospodarstwo w okresie realizacji PROW²².

4. W toku prac nad kształtem nowej polityki rolnej Komisja dostrzegła konieczność stworzenia właściwych ram ograniczania występowania ryzyka w rolnictwie i zasugerowała analizę zarządzania nim w odniesieniu do okresu po 2013 r. W Komunikacie wskazała, że poprzednie reformy służyły głównie rozwiązywaniu problemów wewnętrznych Unii Europejskiej, które obejmowały nadwyżki produkcji i zagrożenia związane z bezpieczeństwem żywności²³. Jednakże większość bieżących problemów wywołanych jest przez czynniki zewnętrzne wobec rolnictwa, które wymagają podjęcia konkretnych środków politycznych.

Obecnie podstawowym aktem prawnym, który kształtuje omawiane zagadnienia jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005²⁴. Prawodawca podkreśla, że by zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, niezbędne jest skoncentrowanie się na ograniczonej liczbie podstawowych priorytetów, do których należy m.in. zarządzanie ryzykiem w rolnictwie. Ponadto widzi on konieczność udzielania niezbędnego wsparcia rolnikom w przywracaniu potencjału produkcji rolnej, który uległ zniszczeniu. Ma to wspomóc rentowność i konkurencyjność gospodarstw w obliczu klęsk lub zjawisk katastroficznych. Jednocześnie podkreśla, że państwa członkowskie powinny zapewniać, aby nie wystąpiła nadwyżka rekompensaty w wyniku połączenia unijnych (w szczególności w odniesieniu do działania dotyczącego zarządzania ryzykiem w ramach omawianego rozporządzenia), krajowych i prywatnych systemów rekompensat.

²² Zob. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Warszawa 2013.

²³ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, {SEC(2011) 1153}, {SEC(2011) 1154}, Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011), 628 wersja ostateczna, s. 3 i n.

²⁴ Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 487-548.

W związku z tym, by pomagać rolnikom w rozwiązywaniu problemów, w art. 36 rozporządzenia nr 1305/2013 zostały określone trzy rodzaje wsparcia finansowego. Pierwsze z nich obejmuje tradycyjne już dopłaty do składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od ponoszonych przez rolników strat gospodarczych. Kolejnym jest pomoc na rzecz tworzenia funduszy wspólnego inwestowania. Natomiast ostatnim i zarazem nowym instrumentem jest narzędzie stabilizacji dochodów.

Dopłaty do składek są udzielane jedynie na te umowy ubezpieczenia, które pokrywają straty spowodowane niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym lub chorobą zwierząt lub roślin, lub inwazją szkodników, lub incydentem środowiskowym bądź straty spowodowane przez działanie podjęte zgodnie z dyrektywą nr 2000/29/WE²⁵ w celu zwalczenia lub powstrzymania choroby roślin lub inwazji szkodników. Przy czym wielkość szkód szacuje się w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu nr 73/2009.

Istotnym czynnikiem przy ustalaniu wsparcia jest wielkość rocznej produkcji. Do jej obliczania mogą być stosowane współczynniki, a używana metoda musi pozwalać na określenie rzeczywistych strat poniesionych przez indywidualnego rolnika w danym roku (art. 37 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013). Pomiar ich wielkości może być dostosowany do szczególnych cech charakterystycznych dla każdego rodzaju produktu za pomocą: a) współczynników biologicznych (rozmiar utraty biomasy) lub równoważnych współczynników utraty plonów ustanawianych na poziomie gospodarstwa, lokalnym, regionalnym lub krajowym; lub b) współczynników pogodowych (w tym wielkość opadów deszczu i temperatura) ustanawianych na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym.

W zastosowaniu omawianego wsparcia muszą być spełnione kolejne dwa warunki. Po pierwsze, wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub choroby, inwazji, incydentu musi formalnie zostać uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego. Po drugie, w odniesieniu do chorób zwierząt rekompensaty finansowej można udzielić jedynie w przypadku chorób wymienionych w wykazie chorób zwierząt ustanowionym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do decyzji nr 2009/470/WE²⁶.

²⁵ Dyrektywa Rady nr 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie, Dz. Urz. L 169 z 10 lipca 2000 r., s. 1-112.

²⁶ 2009/470/WE: Decyzja Rady z 25 maja 2009 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii, Dz. Urz. L 155 z 18 czerwca 2009 r., s. 30-45.

Na podstawie art. 37 ust. 4 rozporządzenia nr 1305/2013 płatności z tytułu ubezpieczeń nie mogą rekompensować więcej niż całkowitego kosztu pokrycia poniesionych strat, nie mogą określać rodzaju lub ilości przyszłej produkcji ani nie mogą wprowadzać żadnych wymogów w tym zakresie. Pewna swoboda została jednak pozostawiona państwom członkowskim, które mogą ograniczyć wysokości składki kwalifikującej się do wsparcia przez zastosowanie odpowiednich pułapów. Jednocześnie wsparcie ogranicza się do maksymalnego poziomu, tj. 65% należnej składki z tytułu ubezpieczenia²⁷.

Jeżeli chodzi o fundusze wzajemnego inwestowania, jako instrument zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej zostały przewidziane w rozporządzeniu nr 73/2009. Stanowią one pewien mechanizm, który umożliwia stowarzyszonym rolnikom wypłatę rekompensat za straty gospodarcze poniesione wskutek chorób zwierząt i roślin oraz tzw. incydentów środowiskowych²⁸. W obecnym stanie prawnym zasady tworzenia funduszy i zarządzania nimi, w szczególności w zakresie przyznawania rekompensat oraz kwalifikowalności rolników w przypadku kryzysu, określają państwa członkowskie. Natomiast regulacja unijna ma charakter jedynie ramowy.

Zgodnie art. 38 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013, aby kwalifikować się do wsparcia, fundusze wspólnego inwestowania muszą: być akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym, prowadzić przejrzystą politykę w odniesieniu do wpłat do funduszu i wypłat oraz posiadać jasne zasady podziału odpowiedzialności za długi.

Wkład finansowy na rzecz funduszy może dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych jego utworzenia, rozłożonych na maksymalny okres trzech lat przy zastosowaniu degresywności oraz kwot wypłaconych przez fundusz, jako finansowa rekompensata dla rolników. Ponadto może on obejmować odsetki od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej w przypadku kryzysu.

Rekompensaty są wypłacane z kapitału podstawowego wniesionego do funduszu przez zrzeszonych i niezrzeszonych rolników, pożyczek zaciągniętych przez fundusze wzajemne na warunkach komercyjnych oraz

²⁷ Zob. załącznik nr 2 do rozporządzenia nr 1305/2013.

²⁸ Píše na ten temat M. Janowicz-Lomott, *Mutual fund jako forma zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2013, nr 2/5, s. 63 i n.

kwot, które zostały przeniesione na fundusz, gdy rolnikowi przysługuje prawo do otrzymania odszkodowania za straty gospodarcze od jakiegokolwiek strony trzeciej, a uzyskał już odszkodowanie za te straty od funduszu wzajemnego.

W odróżnieniu od poprzedniego rozwiązania, wypłata i wielkość rekompensaty są uzależnione nie od wystąpienia konkretnego zdarzenia, lecz od spadku dochodu poniżej określonej wartości. Jednocześnie jest ona limitowana do maksymalnego poziomu dofinansowania w wysokości 65% kosztów kwalifikowanych. Państwa członkowskie mogą ograniczyć koszty, które kwalifikują się do wsparcia, przez zastosowanie pułapów w odniesieniu do funduszu lub odpowiednich pułapów jednostkowych²⁹.

Działalność funduszy opiera się na zasadzie wzajemności, która polega na połączeniu praw wynikających z umów ubezpieczenia oraz praw członkowskich, świadczeniu ochrony ubezpieczeniowej członkom towarzystwa oraz współdecydowaniu członków o losie towarzystwa³⁰. Ich swoistość polega na tym, że osoby ubezpieczające się są również jego współwłaścicielami, zatem mają one wpływ na politykę finansową oraz oferowane produkty ubezpieczeniowe³¹.

Ostatnim przewidzianym reformą WPR instrumentem zarządzania ryzykiem jest narzędzie stabilizacji dochodów³². Ma ono postać wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania. Jego celem jest zagwarantowanie osiągnięcia minimalnego dochodu przez producenta rolnego. Jednakże wsparcie jest przewidziane tylko dla tych beneficjentów, którzy faktycznie ponieśli poważne straty i wykorzystali inne dostępne instrumenty ochrony.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 wsparcie przyznaje się jedynie w przypadku, gdy spadek dochodu przekracza 30% średniego rocznego dochodu indywidualnego rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat obliczonej na podstawie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Przez dochód należy rozumieć sumę przychodów, jakie uzyskuje rolnik z rynku, w tym wszel-

²⁹ Pisze na ten temat C. Klimkowski, *Ubezpieczenia rolne a zmiany Wspólnej Polityki Rolnej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, nr 3, s. 41-49.

³⁰ Zob. K. Plicha, *Charakterystyka organizacyjno-prawna przedsiębiorstw ubezpieczeniowych*, w: J. Monkiewicz (red.), *Podstawy ubezpieczeń*, t. 3, Warszawa 2003, s. 26.

³¹ Pisze na ten temat E. Kołoszycz, *Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie po reformie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 246, s. 183 i n.

³² Ibidem, s. 185.

kich form wsparcia publicznego, po odjęciu kosztów produkcji. Płatności z funduszu wspólnego inwestowania na rzecz rolników rekompensują mniej niż 70% utraconych dochodów w roku, w którym producent zaczyna się kwalifikować do otrzymania tego wsparcia. Przewidywane w ramach tego instrumentu wkłady finansowe mogą dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych ustanowienia funduszu wspólnego inwestowania oraz kwot wypłaconych jako finansowa rekompensata dla rolników.

Głównym założeniem omawianego instrumentu jest fakt, że rząd działa jak ubezpieczyciel i ponosi koszty płatności samodzielnie oraz całkowicie, a nie jako udział w składce ubezpieczeniowej. Realizacja płatności dla rolnika uruchamiana jest w przypadku spadku jego dochodów w stosunku do średniej wartości dochodów z poprzedzającego okresu referencyjnego. Z założenia prawodawcy wsparcie to przysługuje bez względu na przyczynę spadku dochodów (np. obniżenia plonów, zmiany ceny, kosztów surowców).

Na koniec warto zauważyć, że zamiarem prawodawcy jest, by stosowane instrumenty zarządzania ryzykiem były efektywne. Sprowadza się to do kierowania pomocy tylko do tzw. aktywnych zawodowo rolników, którzy są adresatami i beneficjentami płatności bezpośrednich. Chodzi tu o osoby fizyczne lub prawne (w tym grupy osób fizycznych lub prawnych), o ile a) roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nie z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym; b) ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego; lub c) ich główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej³³.

5. Odmienne warunki naturalne, różny stopień rozwoju gospodarczego i ekonomicznego oraz organizacja rynku rolnego powodują, że nie można wskazać jednego, najbardziej uniwersalnego instrumentu zarządzania ryzykiem w skali globalnej. Dlatego prawodawca unijny wskazuje jedynie pewną propozycję i ramy prawne takich instrumentów, a państwom pozostawia możliwość w miarę swobodnego ich ukształtowania.

³³ Zob. art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 608-670.

Wdrażane obecnie mechanizmy zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej są przejawem interwencjonizmu UE. Są one pochodną różnych polityk, w tym ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Dlatego wobec głównego ich beneficjenta powinny przejawiać wszystkie elementy poszczególnych polityk ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa producenta rolnego. Do niego należy wybór instrumentu, który będzie adekwatny do rodzaju i kierunku produkcji, jaką prowadzi. Gospodarstwo rolne jest bowiem miejscem, gdzie dokonuje się identyfikacji ryzyka, prognozowania zagrożeń i dobór określonych środków i działań. Podstawowym celem instrumentów powinno być minimalizowanie strat w przyszłości.

Podstawowym celem zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej powinna być poprawa lub co najmniej utrzymanie dochodu rolniczego. Na pułapie regulacji unijnych zostały przedstawione pewne jego instrumenty, które wymagają obecnie wydania aktów krajowych. Przygotowanie konkretnych rozwiązań oraz stworzenie odpowiednich ram funkcjonowania ma w przyszłości gwarantować ich skuteczność. Przy ich formułowaniu należy pamiętać, że przyjęte rozwiązania są wypadkową decyzji podejmowanych na poziomie gospodarstw rolnych.

Na chwilę obecną trudno jest określić, w jakiej mierze przewidziane instrumenty zarządzania ryzykiem spełnią swoją rolę. Jeżeli chodzi o ubezpieczenia, to dotychczas nie cieszyły się popularnością i niewielki odsetek producentów wyrażał zainteresowanie wykupem polis. Z kolei fundusze wzajemnego wsparcia czy stabilizacji dochodu są rozwiązaniami tylko uzupełniającymi, a możliwość korzystania z nich jest uwarunkowana zawarciem umowy ubezpieczenia upraw. Zatem pojawia się konieczność stworzenia pewnego stymulatora do zawierania umów. Tu dużą rolę mogą odgrywać gospodarcze organizacje rolnicze, które powinny być siłą napędową umożliwiającą dostosowanie produkcji do wymagań rynku i społeczeństwa. W szczególności ich rola może być doniosła w ramach tworzenia i funkcjonowania funduszy wzajemnego wsparcia. Jak zauważają Marietta Janowicz-Lomott oraz Krzysztof Łyskawa, są one bliskie popularnej w Polsce koncepcji samopomocy sąsiedzkiej, która nie przybrała ram formalnych³⁴.

W celu zainicjowania funkcjonowania funduszy w Polsce należy przygotować odpowiednie regulacje, które pozwolą dookreślić m.in. zasady

³⁴ M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, *Modyfikacja systemu ubezpieczeń upraw rolnych w Polsce*, Warszawa 2013, http://www.cbr.edu.pl/news/modyfikacja_systemu_ubezpieczen_upraw_20130626.pdf (dostęp: 19.02.2014).

tworzenia statutu funduszu, powoływania władz, bieżącego zarządzania czy zasad tworzenia i prowadzenia rejestru. Z punktu widzenia organizacyjnego rozwiązanie to może zostać oparte na funkcjonujących spółdzielniach, grupach producenckich czy zrzeszeniach rolników.

Wprowadzane instrumenty oddziałujące na występowanie ryzyka w rolnictwie kształtują warunki organizacyjno-produkcyjne jednostki. Jednocześnie wpływają one na system produkcyjny przez oddziaływanie zarówno na strukturę produkcji, jak i na system sterowania obejmujący używane metody, technologie, zawieranie umów itd. Dlatego też właściwe zarządzanie ryzykiem powinno pozwalać na jego identyfikację w toku wszystkich procesów decyzyjnych w przedsiębiorstwie rolnym, a także powinno zmierzać do zapewnienia jego bytu w przyszłości.

Celem przedstawionych instrumentów zarządzania ryzykiem powinna być stabilizacja sytuacji ekonomicznej gospodarstw, która nie będzie zakłócała wymiany handlowej oraz konkurencji między rolnikami. Zatem instrumenty zarządzania ryzykiem powinny być w pewnym stopniu elastyczne, aby mogły współistnieć z innymi formami pomocy publicznej. Dla producenta rolnego ich konstrukcja musi być prosta i spójna oraz – co najważniejsze – ich stosowanie powinno być dobrowolne. Ponadto regulacje stanowione przez państwa członkowskie powinny zachęcać rolników do uczestniczenia w mechanizmach zabezpieczenia przed ryzykiem.

COMMON AGRICULTURAL POLICY AND RISK MANAGEMENT

S u m m a r y

The aim of this paper is to identify and assess both, the new production risk management instruments and the existing ones currently being modified, in the prospect of the new common agricultural policy to be implemented in the near future. Instruments provided for in Regulation No 1305/2013 have been given a particular attention.

The author concludes that available risk management instruments shape the organisation and production of an agricultural entity and influence its system of production and control, including the methods it employs, the technologies it implements, or the manner in which it negotiates contracts. Proper risk management allows identification of all decision-making processes in an agricultural entity, ultimately leading to stabilisation of the business and financial condition of farms and farmers, free from distortions in trading and competition. Therefore risk management instruments should have a degree of flexibility, allowing their co-existence with other forms of public aid.

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE DI FRONTE AI PROBLEMI DI GESTIONE DEL RISCHIO

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è quello di indicare e di valutare gli strumenti proposti, sia quelli modificati sia quelli nuovi, di gestione del rischio di produzione in agricoltura nella prospettiva di attuare i principi della nuova Politica Agricola Comune. L'oggetto dell'analisi sono soprattutto gli strumenti previsti nel regolamento n. 1305/2013.

In conclusione, l'autrice scrive tra l'altro che gli strumenti in fase di introduzione, i quali influiscono sul verificarsi del rischio in agricoltura, determinano le condizioni di natura organizzativa e produttiva dell'azienda. Allo stesso tempo esse influiscono sul sistema di produzione agendo sia sulla struttura di produzione sia sul sistema di comando, il quale abbraccia i metodi usati, tecnologie, stipula dei contratti, ecc. Pertanto la corretta gestione del rischio dovrebbe permettere di poterlo individuare nel corso di ogni processo decisionale all'interno dell'impresa agricola. Lo scopo degli strumenti di gestione del rischio analizzati dovrebbe essere quello di rendere stabile la situazione economica delle aziende, la quale non interferirà con lo scambio commerciale e con la concorrenza tra gli agricoltori. Per cui, gli strumenti di gestione del rischio dovrebbero essere assai flessibili in modo da poter coesistere con altre forme di aiuto pubblico.

DAMIAN PUŚLECKI

Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników

1. Uprawnienia związane z rodzicielstwem przyznane zostały kobietom pracującym w Polsce już w 1919 r.¹ Rolnicy jednak przez ponad 50 lat pozbawieni byli świadczeń z tytułu urodzenia dziecka². System rolniczych ubezpieczeń społecznych zaczął się kształtować w roku 1977, z dniem uchwalenia ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin³. Wspomniana regulacja po raz pierwszy wprowadziła obowiązkowe ubezpieczenie dla rolników indywidualnych i przyznała osobom pracującym w gospodarstwach rolnych prawo do zasiłku porodowego⁴. Świadczenie z tytułu urodzenia dziecka przysługiwało jedynie kobietom, które prowadziły gospodarstwa rolne. O zasiłek mogły się także ubiegać kobiety, które zdecydowały się na przyjęcie dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie z zamiarem jego przysposobienia. Świadczenie porodowe było przyznawane i wypłacane przez ZUS na podstawie skróconego aktu urodzenia dziecka.

Po raz pierwszy prawo do zasiłku macierzyńskiego przyznała rolnikom ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin⁵. Było to świadczenie funkcjonujące obok zasiłku porodowego, a podmiotem do niego uprawnionym obok

¹ Dekret z 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, Dz. U. Nr 9, poz. 122.

² Zob. B. Tańska-Hus, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce*, w: M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Warszawa 2002, s. 59.

³ Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. Nr 32, poz. 140.

⁴ Świadczenie to zostało wprowadzone 1 lipca 1980 r.

⁵ Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 268 ze zm.

kobiety prowadzącej gospodarstwo był także jej mąż – ojciec dziecka⁶. Podstawą przysługiwania tego świadczenia było urodzenie się dziecka albo przyjęcie dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie. Świadczenie to analogicznie do wspomnianej powyżej regulacji prawnej było obsługiwane przez ZUS.

Rolniczy jednorazowy zasiłek macierzyński z KRUS⁷ finansowany z Funduszu Składowego bez gwarancji Państwa wprowadziła obecnie obowiązująca, wielokrotnie nowelizowana, ustawa z 20 grudnia 1990 r.⁸ Wspomniany akt prawny wyraźnie odseparował ubezpieczenie rolników od systemu pracowniczego i zmienił w istotny sposób cały system społecznego ubezpieczenia rolników. Wśród dwóch rodzajów ubezpieczeń⁹ ustawodawca wyraźnie wyodrębnił ubezpieczenie macierzyńskie, sprecyzował przesłanki jego podlegania oraz przysługujące z tego tytułu świadczenia. Ustawa ubezpieczeniowa oprócz obowiązkowego ubezpieczenia macierzyńskiego wprowadziła możliwość ubezpieczenia wnioskowego. Prawo do jednorazowego zasiłku macierzyńskiego przysługiwało każdemu ubezpieczonemu (rolnikowi, jego małżonkowi, domownikowi) z tytułu urodzenia dziecka, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli złożony został wniosek o jego przysposobienie¹⁰.

Warto zaznaczyć, że oprócz wskazanego świadczenia ubezpieczonemu przysługiwał także zasiłek macierzyński w wysokości zasiłku chorobowego za okres 8 tygodni¹¹. Mimo że zasiłek porodowy dla „pracowników” został zniesiony w roku 2002 r.¹², w odniesieniu do rolników funkcjonował on do czasu nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej w 2004¹³.

⁶ Prawo do zasiłku porodowego w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji przysługiwało teraz również małżonkowi.

⁷ W wysokości trzykrotności emerytury podstawowej, potocznie zasiłek zwany był porodowym.

⁸ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.jedn.: Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 1403 (dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa).

⁹ Ustawa wyodrębnia następujące rodzaje ubezpieczeń: ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

¹⁰ Zob. art. 15 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991, Nr 7, poz. 24.

¹¹ Zob. art. 15 ust 3 pierwotnego tekstu ustawy ubezpieczeniowej.

¹² Na mocy ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 2001, Nr 99, poz. 1075.

¹³ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 91, poz. 873.

Celem niniejszego artykułu jest określenie zakresu ochrony przysługującej ubezpieczonemu rolnikowi z tytułu urodzenia dziecka i konieczności powstrzymania się od wykonywania pracy w działalności rolniczej. W osiągnięciu założonego powyżej celu pomocne będzie wskazanie przedmiotu ochrony tego ubezpieczenia oraz analiza jego zakresu podmiotowego. Nie bez znaczenia jest tu także kwestia finansowania i jakości uzyskiwanych obecnie świadczeń z ubezpieczenia macierzyńskiego. Ocena zakresu ochrony przyznanej rolnikom w ustawie ubezpieczeniowej wymaga określenia, w jakim stopniu aktualna konstrukcja rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego służy ochronie gospodarstw rodzinnych. Powyższe kwestie warto przeanalizować w odniesieniu do rozwiązań przyjętych w powszechnym ubezpieczeniu społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem osób prowadzących działalność gospodarczą.

2. Zasiłek macierzyński jako jedyne świadczenie z tytułu urodzenia dziecka jest dla producentów rolnych świadczeniem z obowiązkowego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Jest ono oparte na zasadzie samofinansowania, tzn. świadczenia są całkowicie pokrywane ze składek rolników. Zasiłek może przysługiwać ubezpieczonemu rolnikowi, jego małżonkowi i domownikowi. O świadczenie może wystąpić nie tylko ubezpieczona matka dziecka, lecz także ubezpieczony rolnik – jego ojciec. Tytułem do ubiegania się o zasiłek jest urodzenie się dziecka oraz przyjęcie dziecka na wychowanie, jeżeli złożony został wniosek o przysposobienie. Do 31 sierpnia 2008 r.¹⁴ świadczenie wypłacane było ubezpieczonemu jednorazowo i odpowiadało trzyipółkrotnej emeryturze podstawowej, a od 2009 r. odpowiada czterokrotnej emeryturze podstawowej¹⁵. O wysokości zasiłku macierzyńskiego decyduje zatem obowiązująca w dacie porodu kwota emerytury podstawowej.

W przypadku gdy oboje małżonkowie są ubezpieczeni w KRUS, zasiłek przysługuje im łącznie. W praktyce oznacza to, że *de facto* przysługuje on jednej osobie, która wystąpi z wnioskiem o świadczenie. W razie urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie zasiłek przysługuje na każde dziecko. W świetle przepisów ustawy ubezpieczeniowej¹⁶ oso-

¹⁴ Zmiana wprowadzona ustawą z 28 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 2009, Nr 179, poz. 1383.

¹⁵ Od 1 czerwca 2014 r. kwota świadczenia wynosi 4 x 844 zł 45 gr, co daje łącznie 3377,80 zł.

¹⁶ Zob. art. 15a ustawy ubezpieczeniowej.

bie objętej ubezpieczeniem na wniosek (dobrowolnie) zasiłek macierzyński przysługuje, jeżeli okres podlegania włącznie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu bezpośrednio przed porodem trwał nieprzerwanie co najmniej rok. Warto jednak zauważyć, że w sytuacji podlegania rodziców różnym systemom ubezpieczeń społecznych (ZUS i KRUS) oboje mają prawo do pobrania zasiłków macierzyńskich przyznawanych na odrębnych zasadach.

Prawo do zasiłku macierzyńskiego ma charakter roszczeniowy. Zasiłek jest przyznawany i wypłacany przez KRUS na podstawie złożonego wniosku oraz skróconego aktu urodzenia dziecka albo zaświadczenia sądu stwierdzającego wystąpienie do sądu o przysposobienie dziecka. Jeśli rolnik zalega z płaceniem składek na ubezpieczenie, oddział regionalny KRUS potrąca przyznany zasiłek macierzyński na poczet zaległych składek, zgodnie z art. 50 ustawy ubezpieczeniowej. Od decyzji oddziału regionalnego KRUS zainteresowanemu przysługuje odwołanie do sądu w terminie 30 dni od otrzymania decyzji. Oprócz zasiłku macierzyńskiego z tytułu urodzenia dziecka, rolnik może ubiegać się w urzędzie gminy o dodatek z tytułu urodzenia dziecka, jeżeli ma prawo do zasiłku rodzinnego na dziecko oraz o jednorazową zapomogę, niezależnie od osiąganego dochodu¹⁷.

3. Reforma uprawnień „pracowników” związanych z rodzicielstwem¹⁸ znalazła swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy ubezpieczeniowej. W dniu 1 września 2013 r. weszła w życie ustawa¹⁹ o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw, która nadała nowe brzmienie art. 15 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zasiłek macierzyński przysługuje obecnie ubezpieczonemu w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej²⁰ z tytułu:

- urodzenia dziecka;
- przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia na wychowanie, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10 roku życia, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie;

¹⁷ E. Jaworska-Spićak, *Zasiłek macierzyński dla rolników od 1 września 2013 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2013, nr 48, s. 52.

¹⁸ Zmiany wprowadzone ustawą z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, Dz. U. 2013, poz. 1028.

¹⁹ Ustawa z 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw, Dz. U. 2013, poz. 983.

²⁰ Obecnie kwota zasiłku macierzyńskiego jednorazowego wynosi 3 377,80 zł.

– przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego – do 10 roku życia.

Wydłużenie wieku dzieci przyjmowanych na wychowanie jako podstawy przyznania świadczenia macierzyńskiego spowodowane było potrzebami praktycznymi. Określenie wieku dziecka do 1 roku było uzasadnione faktem, że ponad 80% przyszłych rodziców zainteresowanych jest adopcją noworodków²¹. Należy zauważyć, że w praktyce w Polsce tylko co czwarte dziecko przysposabiane jest w tym wieku²². Podniesienie granicy wieku dziecka do lat 7 powoduje, że świadczenia macierzyńskie mogą przysługiwać dodatkowo ok. 50% rodziców adoptujących dzieci. Warto także nadmienić, że zasiłek macierzyński przyznawany rodzicom-rolnikom na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, a mianowicie do ukończenia przez dziecko 1 roku, był sprawą bardzo marginalną. Średnio bowiem KRUS na ponad 30 tys. wypłaconych świadczeń macierzyńskich z tytułu adopcji wypłacał zasiłki dla rodziców adoptujących tak małe dzieci tylko w mniej więcej 25 przypadkach rocznie²³.

Największą bolączką rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego było wprowadzenie do ustawy ubezpieczeniowej już w 1990 r. konstrukcji tzw. łącznego zasiłku macierzyńskiego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1a, jeżeli ubezpieczeniu podlegają oboje rodzice, zasiłek macierzyński przysługuje im łącznie²⁴. Oznacza to, że jeżeli oboje rodzice podlegają ubezpieczeniu w dniu urodzenia dziecka, zasiłek macierzyński przysługuje tylko jednemu z nich²⁵.

Wydawać by się mogło, że wspomniana konstrukcja nie przyznaje świadczenia ojcu dziecka, jeżeli jednocześnie w dniu jego urodzenia matka objęta było rolniczym ubezpieczeniem macierzyńskim. Zamysł ustawodawcy był jednak inny. W takim przypadku świadczenie przysługuje obojgu rodzicom po połowie, choć z wnioskiem może wystąpić jedno

²¹ Raport Fundacja Rodzin Adoptywnych, Warszawa 2013, www.adopcja.org.

²² Przykładowo w 2012 r. liczba dzieci adoptowanych do 1 roku wyniosła w skali kraju 837. Natomiast w wieku 3-7 lat odpowiednio 982 na wszystkie orzeczone przez sąd adopcje – 3285, z czego 274 to adopcje zagraniczne. *Rocznik statystyczny GUS 2013*, Warszawa 2013, s. 174.

²³ Dane uzyskane z Centrali KRUS w Warszawie.

²⁴ Zob. art. 15 ust. 1a ustawy ubezpieczeniowej.

²⁵ Warto zauważyć, że od 2002 r. przedawnienie roszczenia o zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka następuje po upływie 10 lat od dnia urodzenia dziecka.

z nich. Pozbawienie świadczenia jednego rodzica w sytuacji opłacania przez niego składek macierzyńskich byłoby niezgodne z funkcją gwarancyjną i kompensacyjną ubezpieczeń społecznych. Niemniej jednak omawiana konstrukcja – obowiązkowe ubezpieczenie macierzyńskie dla mężczyzn – także i dziś może budzić kontrowersje.

Aktualna regulacja prawna pozwala ojcu dziecka nabyć prawo do zasiłku macierzyńskiego z KRUS, gdy uprawniona matka nie złożyła wniosku o świadczenie, w przypadku śmierci ubezpieczonej lub porzucenia przez nią dziecka²⁶, a także gdy matka w dniu urodzenia dziecka podlegała powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu w ZUS. Tak jak to wyżej zostało wskazane, zasiłek macierzyński przysługuje zatem niezależnie od uzyskanego zasiłku macierzyńskiego przez matkę dziecka z innego ubezpieczenia.

4. Prawo do zasiłku macierzyńskiego z powszechnego ubezpieczenia społecznego reguluje ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²⁷. Warunkiem nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego jest urodzenie dziecka²⁸, w okresie trwania ubezpieczenia chorobowego²⁹ albo w okresie urlopu wychowawczego, a także przyjęcie dziecka na wychowanie (do lat 7 lub 10 w przypadku odroczenia obowiązku szkolnego) w celu przysposobienia albo w ramach rodziny zastępczej. Warto zatem zauważyć, że prawo do zasiłku macierzyńskiego nie powstanie w sytuacji urodzenia dziecka w okresie urlopu bezpłatnego lub tymczasowego aresztowania³⁰.

Zasiłek macierzyński przysługuje przez okres odpowiadający długości urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego, określonych³¹ w przepisach Kodeksu pracy. Prawo do zasiłku macierzyńskiego posiadają także przedsiębiorcy – osoby pracujące

²⁶ Zob. art. 29 ust 4 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. Nr 60, poz. 636.

²⁷ Zob. art. 29 i n. ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 1999, Nr 60, poz. 636 ze zm. (dalej jako: ustawa zasiłkowa).

²⁸ Po co najmniej 18 tygodniach ciąży.

²⁹ Zob. także art. 30 ustawy zasiłkowej.

³⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 369.

³¹ Art. 180 i n. k.p. Wymiar urlopów: 20 tygodni macierzyńskiego, 6 tygodni dodatkowego macierzyńskiego i 26 tygodni urlopu rodzicielskiego. Jeżeli pracownica skorzysta z tych wszystkich urlopów łącznie, zasiłek macierzyński będzie wynosił 80% podstawy wymiaru.

na własny rachunek – pod warunkiem przystąpienia do wnioskowego ubezpieczenia chorobowego.

Prawo do zasiłku macierzyńskiego przysługuje bez określonego okresu wyczekiwania i za każdy dzień kalendarzowy urlopu macierzyńskiego. Zasiłek nie przysługuje za okresy, w których pracownica zachowuje prawo do wynagrodzenia³².

Zasiłek macierzyński przysługuje przede wszystkim matce dziecka. Ojcu lub innemu ubezpieczonemu członkowi najbliższej rodziny zasiłek macierzyński przysługuje w razie śmierci matki, a także gdy matka wystąpi z wnioskiem o skrócenie urlopu macierzyńskiego³³. Wniosek taki matka może złożyć najwcześniej po wykorzystaniu 14 tygodni urlopu.

Zasiłek macierzyński przysługuje w wysokości 100% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru zasiłku³⁴. Zasady ustalania tej podstawy wymiaru zasiłku są takie same, jak stosowane przy obliczaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego.

5. Warto w tym miejscu przyjrzeć się sytuacji przedsiębiorców chcących skorzystać z prawa do zasiłku macierzyńskiego. Przedsiębiorcy w przeciwieństwie do pracowników nie mają prawa do urlopu macierzyńskiego czy rodzicielskiego. Osobom prowadzącym działalność gospodarczą przysługuje prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu macierzyńskiego i okres odpowiadający okresowi urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego³⁵.

Zasiłek macierzyński przysługuje matkom, które przed urodzeniem dziecka lub przyjęciem go na wychowanie opłacały dobrowolnie składki chorobowe. W 2014 r. maksymalna podstawa wymiaru, od którego obliczana jest składka na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe, wynosi

³² W systemie ubezpieczenia społecznego dotyczy to przykładowo nauczycieli akademickich.

³³ Zob. art. 11 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.jedn.: Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585 ze zm.

³⁴ W przypadku nieskorzystania z urlopu rodzicielskiego. Warto zwrócić uwagę na to, że jeżeli matka była ubezpieczona z kilku tytułów (np. stosunek pracy i prowadzi pozarolniczą działalność), to zasiłek wymierza się od sumy podstaw odprowadzanej składki na ubezpieczenie chorobowe. Inaczej SN (w wyroku z 5 września 2008 r., II KK 374/07), który nie widzi możliwości łączenia ubezpieczenia obowiązkowego i dobrowolnego.

³⁵ Określony w art. 180 k.p.: od 20-37 tygodni. Zasiłek za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego jest wypłacany przez: 6 tygodni – w razie urodzenia albo przyjęcia na wychowanie jednego dziecka; 8 tygodni – w razie urodzenia przy jednym porodzie lub jednoczesnego przyjęcia na wychowanie więcej niż jednego dziecka; 3 tygodnie – w razie korzystania z uprawnień do minimalnego wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego; zasiłek za okres urlopu rodzicielskiego jest wypłacany przez: 26 tygodni.

9365 zł miesięcznie i nie może przekraczać miesięcznie 250% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia przyjmowanego do ustalenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Minimalna podstawa wymiaru natomiast wynosi 2247,60 zł, tj. 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Składka na ubezpieczenie chorobowe wynosi 2,45% podstawy wymiaru. Dla przedsiębiorcy kwota składki w zależności od wysokości wskazanej powyżej podstawy może wynieść od 55 do 229 zł miesięcznie³⁶.

Zasiłek macierzyński wynosi 100% podstawy wymiaru³⁷ za okresy tzw. podstawowego urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Jeśli kobieta zdecyduje się także na wykorzystanie urlopu rodzicielskiego, ZUS naliczy na czas tego drugiego urlopu zasiłek w wysokości 60% podstawy wymiaru. Matka może także wnioskować w ciągu 14 dni po porodzie o zasiłek macierzyński, który wyniesie 80% podstawy wymiaru za okres podstawowego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego.

Podstawę wymiaru zasiłku macierzyńskiego stanowi przeciętny miesięczny przychód osiągnięty w okresie dwunastu miesięcy przed powstaniem prawa do zasiłku. Jest to przychód stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe. Wypłata zasiłku macierzyńskiego rozpoczyna się w ciągu 30 dni od złożenia ostatniego wymaganego dokumentu. Jeśli przedsiębiorca opłaca składki na ubezpieczenie chorobowe, termin ten oblicza się od chwili opłacenia składki³⁸.

W przeciwieństwie do ubezpieczenia rolniczego nie jest tu wymagany okres wyczekiwania. To czas, w którym ubezpieczony podlega ubezpieczeniu, opłaca składkę, ale nie może nabyć prawa do świadczenia. Oznacza to w praktyce, że zapłata jednej składki daje przedsiębiorcy prawo do zasiłku macierzyńskiego. Jest to swoista luka w prawie, coraz częściej wykorzystywana przez kobiety niepodlegające wcześniej ubezpieczeniu chorobowemu w ZUS. Warto zwrócić uwagę, że kwota uzyskanych świadczeń może być bardzo wysoka – średnio nawet ponad 7000 zł miesięcznie.

Nie można jednak za każdym razem, gdy ciężarna zdecyduje się prowadzić lub współprowadzić działalność gospodarczą, zakładać chęć wyłudzenia przez nią zasiłku. Taką możliwość daje bowiem prawo i opłacenie składki na miesiąc przed porodem nie stanowi złamania, czy też

³⁶ Dane uzyskane z centrali ZUS w Warszawie.

³⁷ Zgodnie z powyższym może to być kwota od 2247,60 zł do 9365 zł.

³⁸ Dane uzyskane z centrali ZUS w Warszawie.

nadużycia prawa. Ze złamaniem prawa będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy zakładana działalność gospodarcza będzie miała charakter fikcyjny. ZUS zatem powinien dokładnie przyrzeć się takim procederom i w uzasadnionych przypadkach zawiadamiać prokuraturę o popełnieniu przestępstwa. Fikcyjni przedsiębiorcy będą wówczas zobligowani do zwrotu pobranego zasiłku wraz z wymaganymi odsetkami jako świadczenia nienależnego.

Przedstawiany powyżej problem został dostrzeżony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Swoistą lukę w prawie można naprawić jedynie w drodze zmiany legislacyjnej, lecz prace nad nią trwają już kilka lat. Projekt zmian został przygotowany i przewiduje się, że wejdą one w życie z początkiem przyszłego roku. Reforma zakłada wprowadzenie nowego trybu wyliczania wysokości zasiłków macierzyńskich, których wysokość dla kobiet prowadzących działalność gospodarczą krócej niż 12 miesięcy i opłacających składki przewyższające ustawowe minimum zależy ma od wysokości i liczby opłaconych składek ubezpieczeniowych. By uzyskać zasiłek w pełnej wysokości (odpowiadającej podwyższonej składce), konieczne będzie opłacanie wyższych składek ubezpieczeniowych przez 12 miesięcy przed porodem. Bazę będzie tu stanowić 60% średniego prognozowanego wynagrodzenia i będzie ona powiększana o 1/12 kwoty, jaką prowadząca działalność płaciła ponad wymaganą stawkę minimum dla jednego z dwunastu miesięcy³⁹. Zasiłek jednak nadal, jak jest to obecnie, będzie przysługiwał bez okresu wyczekiwania tyle tylko, że w niepełnej wysokości. Przedsiębiorcy będą więc nadal w tej materii bardziej uprzywilejowani niż rolnicy.

Konstrukcja prawa do zasiłku macierzyńskiego dla przedsiębiorców jest odmienna niż w przypadku rolników. Swoistość ochrony producentów rolnych powinna wynikać ze szczególnego układu stosunków występujących w rolnictwie. Faktu tego nie dostrzegł chyba ustawodawca, wprowadzając obecne rozwiązania rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego.

Zgodnie z art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne⁴⁰. Z tego względu ochrona przyznana rolnikom z tytułu macierzyństwa powinna mieć szczególny charakter. Winna służyć nie tylko ochronie zdolności do zarobkowania, lecz przede wszystkim

³⁹ Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (z 12 czerwca 2014 r. – wersja ponownie kierowana na Stały Komitet Rady Ministrów), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl>.

⁴⁰ Art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

powinna zapewnić ciągłość produkcji w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Aktualnie rolnicze ubezpieczenie macierzyńskie, podobnie jak wypadkowe oraz chorobowe, opiera się na solidarności grupowej i jest samofinansujące się w ramach Funduszu Składowego. Z założenia ubezpieczenia te obejmują świadczenia jednorazowe i krótkookresowe⁴¹. Dziś tak silny związek pomiędzy tymi ubezpieczeniami poza taniością ubezpieczenia nie znajduje uzasadnienia. Nie może również zapewnić należytej ochrony ubezpieczonym, gdyż nie wszystkie świadczenia z tych ubezpieczeń opierają się na zasadzie samofinansowania⁴².

Konieczność wyraźnego wyodrębnienia tych ubezpieczeń coraz częściej podnoszona jest w doktrynie⁴³. Uwarunkowane jest to przede wszystkim potrzebą zapewnienia należytej ochrony osobom pracującym w rolnictwie i podniesieniem jakości uzyskiwanych świadczeń. Podobnie jest z ubezpieczeniem macierzyńskim. Nie chodzi tu jedynie o wysokość i jednorazowy charakter uzyskanego świadczenia, lecz przede wszystkim o realizację funkcji, które ma ono pełnić. Powinno zapewniać ochronę ubezpieczonemu w czasie, gdy nie jest on w stanie zapewnić sobie własną pracą środków utrzymania, często w rodzinnym gospodarstwie rolnym. Chodzi o okres po porodzie w związku z przyjściem na świat dziecka, a także z tytułu konieczności sprawowania nad nim osobistej opieki.

⁴¹ Szerzej. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 4, s. 105 i n.

⁴² Przykładowo w ubezpieczeniu wypadkowym tylko jednorazowe odszkodowanie jest świadczeniem samofinansującym się. Podobnie zasiłek chorobowo-wypadkowy płatny jest z ubezpieczenia chorobowego. Inne świadczenia, których podstawą przyznania jest wypadek przy pracy, stanowią poważne obciążenie dla finansów KRUS, a wypłata ich z innych ubezpieczeń np. jest aktualnie możliwa dzięki dotacji z budżetu państwa.

⁴³ Zob. np. B. Wierzbowski, *Konferencja naukowa KRUS – 20 grudnia 2000 r. Próba podsumowania*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 1, s. 7 i n.; idem, *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 4, s. 95 i n.; idem, *Ubezpieczenia w rolnictwie – teraźniejszość i przyszłość*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 3, s. 49 i n.; M. Lewandowska, *Ubezpieczenia ludności wiejskiej. Teraźniejszość i przyszłość*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 3, s. 6 i n.; L. Ostrowski, *Wybrane kierunki reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 3, s. 92 i n.; K. Dąszewski, *Ubezpieczenia społeczne rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, nr 3, s. 55 i n.; W. Jagła, *Reforma składek, czy raczej reforma podatków w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 48 i n.; W. Jaskuła, „Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników – postulaty *de lege ferenda*”, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 73 i n.; W. Kobielski, *Organizacja ubezpieczeń wypadkowych w Polsce*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2006, nr 1, s. 38 i n.; D. Puślecki, *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1(10), s. 103-123.

6. Mając na względzie powyższe wywody, należy w tym miejscu stanowić się nad istotą rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego. W rozważaniach pomocne będzie jego zestawienie z konstrukcją przyjętą w powszechnym ubezpieczeniu społecznym.

W tzw. ubezpieczeniu pracowniczym, obejmującym także osoby prowadzące działalność gospodarczą wnioskowo przystępujące do ubezpieczenia chorobowego, zasiłek macierzyński przysługuje z tytułu urodzenia dziecka i związanej z tym faktem przerwy w wykonywaniu pracy. Przerwa ta jest uwarunkowana przede wszystkim względami biologicznymi związanymi z okresem porodu i pójgu, a także koniecznością sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Prawo pracy przyznaje pracownicy w takim przypadku prawo do urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego.

W tzw. ubezpieczeniu pracowniczym ryzykiem ubezpieczenia chorobowego jest prawo do powstrzymania się przez pewien okres od pracy w związku z urodzeniem dziecka. Wskazane ryzyko wymaga jednak pewnej konkretyzacji. Zdarzeniami chronionymi – objętymi ochroną ubezpieczeniową jest przerwa w pracy w związku z ciążą i urodzeniem dziecka albo przyjęciem dziecka na wychowanie w okresie trwania ubezpieczenia chorobowego. Sytuacją chronioną jest także urodzenie dziecka albo przyjęcie dziecka na wychowanie w okresie urlopu wychowawczego. Warto zauważyć, że ochrona tej sytuacji jest odstępstwem od zasady, że zdarzenie ubezpieczeniowe – urodzenie dziecka – powinno zajść w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego. Ustawodawca rozszerzył tu zatem ochronę ubezpieczeniową na sytuacje inne niż wynikające ze zdarzenia losowego biotycznego⁴⁴.

Wskazana powyżej konstrukcja prawa do zasiłku macierzyńskiego odbiega zatem znacząco od rozwiązań przyjętych w rolniczym ubezpieczeniu społecznym. W ubezpieczeniu powszechnym jest to świadczenie z ubezpieczenia chorobowego. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników wylicza wprost obowiązkowe ubezpieczenie macierzyńskie jako odrębny od chorobowego rodzaj ubezpieczenia. Jest to jednak jedynie formalne wyodrębnienie, gdyż składki z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego trafiają do Funduszu Składkowego.

Konstrukcja prawna tego ubezpieczenia od samego początku budziła kontrowersje. Zarzuty dotyczyły nie tylko zasad poboru składek w takiej samej wysokości jak na ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe. Podwa-

⁴⁴ I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 358.

zono także konieczność obowiązkowego opłacania ubezpieczenia macierzyńskiego przez mężczyzn, samotnych rolników czy osoby w wieku przedemerytalnym. Ta na pierwszy rzut oka niewytłumaczalna z punktu widzenia istoty ubezpieczeń konstrukcja, kiedy to osoba opłacająca składki nie nabędzie w przyszłości prawa do świadczenia lub nabędzie je *de facto* warunkowo⁴⁵, została wprowadzona do ustawy ubezpieczeniowej już w 1990 r. Przyjęta konstrukcja jest wyrazem solidarności grupowej producentów rolnych. Ubezpieczenia społeczne powstały z potrzeby ochrony podmiotów, które same sobie nie są w stanie zapewnić środków utrzymania w razie utraty zdolności do pracy. Konieczność opłaty składki macierzyńskiej także przez mężczyzn jest wyrazem tej solidarności. Na tym bowiem polega sens solidarności, że składki opłacają wszyscy członkowie danej społeczności, a ze świadczeń korzysta ten, kto znalazł się w potrzebie⁴⁶.

W aktualnym stanie prawnym ubezpieczonemu w KRUS przysługuje prawo do jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia dziecka. Mówiąc kolokwialnie, ubezpieczenie społeczne przyznaje matce quasi-premię – świadczenie porodowe z tytułu urodzenia przez nią dziecka. Obowiązująca obecnie konstrukcja ubezpieczenia macierzyńskiego stworzona została z całkowitym pominięciem istoty i funkcji rolniczych ubezpieczeń społecznych. Nie uwzględnia nie tylko przedmiotu ochrony ubezpieczenia – ochrona zdolności rolnika do zdobywania własną pracą środków utrzymania w rodzinnym gospodarstwie rolnym, lecz przede wszystkim biologicznych aspektów macierzyństwa i ojcostwa. Ubezpieczenie to nie chroni zatem właściwie osób pracujących w rolnictwie i nie sprzyja ochronie gospodarstw rodzinnych.

Należy w tym miejscu zastanowić się nad przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego. Przy uwzględnieniu przedmiotu ochrony rolniczych ubezpieczeń społecznych należy tu mówić o przeszkodzie w wykonywaniu pracy w działalności rolniczej. Trudno tu pośługiwać się kategorią „ryzyka rodzicielstwa”. Wiele zdarzeń z zakresu ubezpieczeń społecznych ma charakter negatywny: choroba, wypadek przy pracy czy wiek jako przeszkoda w jej wykonywaniu. Urodzenie się

⁴⁵ Łącznie z małżonkiem, tzn. prawo do świadczenia przy opłacaniu takiej samej składki przypadnie po połowie każdemu z małżonków. Jednakże gdy uprawnionym będzie matka samotnie wychowująca dziecko, nabędzie prawo do zasiłku w pełnej wysokości. Warunkowo w całości prawo do świadczenia nabędzie ojciec dziecka, kiedy matka podlega powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu.

⁴⁶ Szerzej, J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 40.

dziecka jest jedyną pozytywną przeszkodą w wykonywaniu pracy. Niemniej jednak jest to przeszkoda uniemożliwiająca zdobywanie własną pracą środków utrzymania. Reasumując, przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego jest utrata zdolności zdobywania własną pracą środków utrzymania w rodzinnym gospodarstwie rolnym z powodu urodzenia dziecka (aspekt medyczny) i konieczności sprawowania nad nim osobistej opieki (przerwa w pracy uwarunkowana biologicznie).

Podmiotem, któremu powinna z tego tytułu przysługiwać ochrona, jest przede wszystkim matka dziecka. Nie można jednak zapomnieć, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach ochrona ta powinna przysługiwać również ojcu wychowującemu dziecko, np. w sytuacji konieczności hospitalizowania czy śmierci matki dziecka. Pozostaje tu jednak pytanie, czy fakt ten wystarczająco uzasadnia konstrukcję obowiązkowego podlegania mężczyzn ubezpieczeniu macierzyńskiemu.

Świadczenie z ubezpieczenia macierzyńskiego – zasiłek macierzyński powinien przede wszystkim zapewnić środki utrzymania nie tylko matce dziecka, ale całej rodzinie na czas trwania przeszkody w wykonywaniu pracy. W gospodarstwach rodzinnych urodzenie dziecka, z powodu niemożliwości uczestniczenia matki w procesach produkcyjnych wiąże się ze spadkiem dochodów albo koniecznością zwiększenia nakładów pracy innych członków rodziny. Niejednokrotnie jest to związane również z potrzebą korzystania z tzw. pomocy sąsiedzkiej. Zdaje się, że tej biologicznej zależności ustawodawca w ogóle nie dostrzegł. W obecnej bowiem formie świadczenie jest zbliżone do zasiłku porodowego, który funkcjonował we wcześniejszej regulacji. Zasiłek porodowy oderwany w ogóle od przedmiotu ochrony ubezpieczenia macierzyńskiego jest świadczeniem analogicznym do świadczeń z ubezpieczeń gospodarczych. Nie uwzględnia on istoty ani funkcji ubezpieczeń społecznych.

W powszechnym ubezpieczeniu społecznym zasiłek macierzyński jest świadczeniem, którego zadaniem jest zapewnienie środków utrzymania w miejsce utraconych zarobków z powodu powstrzymywania się od pracy w związku z przyjściem na świat dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia⁴⁷. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Należy zatem zastanowić się, czy i dlaczego zasiłek macierzyński pełni dziś inną funkcję w rolniczym ubezpieczeniu społecznym.

⁴⁷ I. Jędrasik-Jankowska, op. cit., s. 359.

Najistotniejszą funkcją rolniczego ubezpieczenia społecznego jest funkcja ochronna, z którą łączą się ściśle funkcja kompensacyjna i gwarancyjna. Realizowana jest ona w przypadku ubezpieczenia macierzyńskiego w formie samopomocowej i oparta jest na zasadzie samofinansowania.

W powszechnym ubezpieczeniu społecznym zasiłek macierzyński pobierany w trakcie urlopu macierzyńskiego stanowi 100% utraconego wynagrodzenia. W przypadku skorzystania z urlopu rodzicielskiego wyniesie 60%. Łącznie zatem wymiar tego zasiłku w czasie wskazanego powyżej okresu wyniesie 80%.

Rolnik za stałą pracę w swoim gospodarstwie nie otrzymuje jednak wynagrodzenia. Pomijając gospodarstwa samozaopatrzeniowe, ekwiwalentem trudu producenta rolnego jest dochód ze sprzedaży wytworzonych produktów. Swoistym problemem w czasie porodu i opieki nad dzieckiem rolnika będzie tu konieczność podtrzymania procesu produkcyjnego. Wiele czynności wykonywanych w działalności rolniczej (obsługa zwierząt, ich karmienie, pozyskanie mleka, wykonywanie niezbędnych zabiegów produkcji roślinnej, zebranie zbóż w okresie żniw itp.) wymaga pełnej dyspozycyjności rolnika, przejawiającej się w pracy także w niedziele i święta. Tradycyjnie trudności w organizacji pracy w czasie niezdolności do pracy rolnika najczęściej rozwiązywane są w kręgu rodziny, a w złożonych sytuacjach – przy pomocy współpracy międzysąsiedzkiej⁴⁸. Takiej zależności nie zauważył ustawodawca, konstruując prawo do zasiłku macierzyńskiego.

Innym istotnym aspektem jest niemożliwość stosowania w działalności rolniczej tzw. przestoju (przykładowo z uwagi na silne mrozy czy uciążliwe upały). Potrzeba stałego podtrzymywania procesu produkcji rolnej jest swoista dla działalności rolniczej. Mając na względzie chociażby ubezpieczenie chorobowe, taka zależność niejednokrotnie prowadzi paradoksalnie do konieczności wykonywania pracy przez chorego, częściowo niezdolnego do pracy rolnika, w braku możliwości pomocy innych członków rodziny.

Uwzględniając wcześniejsze rozważania, mimo że ustawodawca skonstruował w ustawie ubezpieczeniowej prawo do zasiłku macierzyńskiego w pełnym oderwaniu od istoty i funkcji rolniczych ubezpieczeń społecznych i przedmiotu ochrony ubezpieczenia macierzyńskiego, to

⁴⁸ W. Jagła, *Wybrane problemy funkcjonowania systemu rolniczego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41, s. 38.

wydać się, że konieczność stałego podtrzymywania produkcji w rodzinnym gospodarstwie rolnym (w szczególności zwierzęcej), wymaga szerszego spojrzenia na funkcję kompensacyjną zasiłku niż w przypadku sytuacji przedsiębiorców czy pracowników.

Funkcja kompensacyjna zasiłku macierzyńskiego nie powinna być zatem w rolnictwie pojmowana analogicznie do jej funkcji w tzw. ubezpieczeniu pracowniczym. W powszechnym ubezpieczeniu chorobowym⁴⁹ chodzi bowiem o likwidację części „szkody” jako skutku ziszczenia się zdarzenia macierzyństwa, co następuje za pomocą zasiłku macierzyńskiego. Świadczenie to w okresie urlopu macierzyńskiego zastępuje *de facto* wynagrodzenie. W przypadku przedsiębiorców pełni on podobną funkcję – znaczenie ma tu zadeklarowana podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

W rolnictwie jest to o tyle skomplikowane, że trudno tu często obliczyć utracony dochód. Nie można także zapomnieć, że niejednokrotnie może on mieć wymiar jedynie naturalny. Trzeba tu mieć na względzie szczególnie gospodarstwa samozaopatrzeniowe, nieistniejące faktycznie na rynku i mające typowo socjalny charakter.

Rolnicze ubezpieczenie macierzyńskie powinno zatem pełnić podwójną funkcję: kompensacyjno-wspomagającą⁵⁰. Przyjęcie takiego założenia jest uzasadnione przede wszystkim swoistością pracy w działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwie rodzinnym oraz funkcją ochronną rolniczych ubezpieczeń społecznych. Ustanowiona obecnie konstrukcja ubezpieczenia macierzyńskiego, ze świadczeniem w postaci zasiłku quasi-porodowego, podobna jest do rozwiązań spotykanych w ubezpieczeniach gospodarczych, nie zapewnia więc należytej ochrony ubezpieczonemu. Aktualna konstrukcja zasiłku macierzyńskiego jest wynikiem niewłaściwego zaadoptowania w ustawie ubezpieczeniowej koncepcji tego świadczenia z uwagi na jego historyczne powiązanie z zasiłkiem porodowym.

Wymiar świadczenia macierzyńskiego powinien zatem uwzględniać także sytuacje, gdy z powodu dłuższej niezdolności do pracy rolnika zachodziłaby potrzeba wynajęcia i opłacenia innej osoby do prac w gospodarstwie. Często można się spotkać ze stanowiskiem, że rozmiar tego świadczenia powinien pozostawać w realnym stosunku do rzeczywistych

⁴⁹ Szerzej J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 170-171.

⁵⁰ Por. D. Puślecki, *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1(10), s. 103-123.

strat spowodowanych niezdolnością do pracy rolnika, które przy tym zależą od wielu okoliczności⁵¹.

Mówiąc o kompensacyjno-wspomagającej funkcji zasiłku macierzyńskiego odnotować należy, że jest to świadczenie pokrywane ze składek rolników – opiera się zatem na zasadzie samofinansowania (w ramach Funduszu Składowego) i wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego. Nie do końca jednak środki przekazywane przez rolników są wykorzystywane na cele macierzyńskie. Wypłata świadczeń chorobowych i wypadkowych nie byłaby bowiem dla rolników możliwa bez „przerzucania środków” na realizację świadczeń z ubezpieczenia macierzyńskiego⁵². Konstrukcja powiązania wymiaru składek na ubezpieczenie macierzyńskie z innymi ubezpieczeniami rolniczymi nie znajduje obecnie uzasadnienia.

W odpowiedzi na postawione powyżej pytanie należy zaznaczyć, że obecnie trudno znaleźć usprawiedliwienie przyjętej na początku lat dziewięćdziesiątych konstrukcji ubezpieczenia macierzyńskiego dla rolników. W przeszłości przemawiała za tym sytuacja polskiego rolnictwa. Sama idea była wówczas słuszna. Doprowadziła nawet do wyodrębnienia ubezpieczenia macierzyńskiego w ramach ubezpieczenia społecznego. Tak jak to zostało powyżej podkreślone, jest to dziś tylko wyodrębnienie formalne. Istota i funkcje rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego wskazują na rychłą potrzebę opracowania jego nowej koncepcji.

7. Przeprowadzone powyżej rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków. Potrzeba zapewnienia ochrony rolnikom prowadzącym działalność rolniczą na wypadek macierzyństwa nie powinna budzić wątpliwości. Przesądzają o tym nie tylko swoistość pracy wykonywanej w działalności rolniczej oraz konieczność stałego podtrzymywania produkcji rolnej (szczególnie w gospodarstwie rodzinnym), lecz przede wszystkim medyczne i biologiczne uwarunkowania macierzyństwa.

Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników nie jest świadczeniem tożsamym z zasiłkiem z systemu powszechnego. W rolniczym systemie zasiłek macierzyński od wielu lat jest świadczeniem jednorazowym, przyznawanym z samego faktu urodzenia dziecka. Choć rolnicze ubezpieczenie macierzyńskie i prawo do zasiłku macierzyńskiego są

⁵¹ H. Pławucka, *Komentarz do ustawy o u. s. r.*, Lex Polonica, wyd. elektroniczne.

⁵² Zob. Informacja statystyczna KRUS za IV Kwartał 2013 r., www.krus.gov.pl, s. 21.

instytucją uregulowaną odrębnie od ubezpieczenia „pracowniczego”, to jego konstrukcja przyjęta obecnie w działalności rolniczej z punktu widzenia ochrony matki i pozostałych członków rodziny jest dyskusyjna.

Istotą rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego jest ochrona rolnika przed utratą możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania na skutek urodzenia dziecka i konieczności sprawowania nad nim osobistej opieki. Ochrona ta realizowana jest przez wypłatę zasiłku macierzyńskiego obliczanego w zależności od czterokrotności emerytury podstawowej i jest całkowicie oderwana od utraconych przez rolnika dochodów. Świadczenie to znacznie odbiega od wysokości zasiłków w systemie powszechnym⁵³. Samofinansujące się świadczenie wypłacane jest z Funduszu Składowego, nie ma charakteru utraconego wynagrodzenia, a składki macierzyńskie służą obecnie realizacji świadczeń z innych rolniczych ubezpieczeń społecznych.

Rozważania przeprowadzone w opracowaniu prowadzą do stwierdzenia, że zasiłek macierzyński w rolnictwie powinien spełniać funkcję kompensacyjno-wspomagającą. Tak określoną koncepcję ubezpieczenia macierzyńskiego uzasadnia przede wszystkim swoistość wykonywanej pracy w działalności rolniczej w rodzinnym gospodarstwie rolnym.

Aby należycie spełniało funkcję ubezpieczenia macierzyńskiego, konieczne byłoby jego wyraźne oddzielenie od ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego. Jednakowy wymiar składek zarówno na ubezpieczenie chorobowe, macierzyńskie, jak i wypadkowe, poza taniością ubezpieczenia, nie znajduje już dziś uzasadnienia.

Konieczna jest także rekalkulacja opłacanych przez rolników składek na ubezpieczenie macierzyńskie oraz bezwzględne podniesienie jakości uzyskiwanych świadczeń opartych na zasadzie samofinansowania. Wzrost wysokości zasiłku macierzyńskiego i okresowy charakter wypłacanego świadczenia pozwoliłyby nie tylko na częściową kompensatę utraconego dochodu, ale także na realne możliwości podtrzymania ciągłości produkcji rolnej. Kwota uzyskiwanego świadczenia nie powinna jednak stwarzać sposobności do występowania nadużyć. Doświadczenia ZUS i zasiłków wypłacanych dla osób prowadzących działalność gospodarczą uzasadniają potrzebę wzmocnienia kontroli ze strony KRUS w tej materii po reformie rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego.

⁵³ Propozycja zmiany jego wysokości do pięciokrotności emerytury podstawowej, tj. kwoty 4222,25 zł, jest dopiero małym krokiem we właściwej ochronie ubezpieczonych, którzy sami finansują ubezpieczenie macierzyńskie.

MATERNITY BENEFIT PAYABLE FROM FARMERS SOCIAL INSURANCE

S u m m a r y

The aim of the deliberations presented in the paper was to establish the extent of protection due to an insured farmer in the event of a birth of a child requiring the mother to (temporarily) refrain from work. The subject of insurance protection as well as its financing and the quality of received benefits is being examined.

The author concludes that the currently binding construction of maternity insurance does not provide a full cover of the insured person and is not fit for individuals engaged in agricultural activity, as it is isolated from the essence of the insurance itself, the insured subject, and the very function of social insurance. There is a clear need for isolating the maternity insurance in insurance law pertaining to farmers, their insurance cover, level of premiums paid, and the benefits granted. Maternity benefits in agriculture, being periodical payments, should have a compensatory-supportive function arising from the specifics of the work performed by those involved in agricultural activity.

L'INDENNITÀ DI MATERNITÀ DERIVANTE DALL'ASSICURAZIONE SOCIALE DEGLI AGRICOLTORI

R i a s s u n t o

L'obiettivo delle considerazioni è di determinare la portata della tutela accordata all'agricoltore assicurato per la nascita del figlio e il sorgere della necessità di astenersi dal lavoro. Da questo punto di vista, l'autore analizza l'oggetto della tutela assicurativa e il suo campo di applicazione, nonché la questione del finanziamento e la qualità delle prestazioni ottenute.

In conclusione, l'autore afferma che l'attuale strutturazione dell'assicurazione di maternità non garantisce la tutela dovuta agli assicurati e non trova giustificazione nell'attività agricola. Essa è completamente staccata dalla natura, dall'oggetto della tutela assicurativa e dalla funzione delle assicurazioni sociali. Vi è una chiara necessità di distinguere l'assicurazione di maternità nella legge sulle assicurazioni, determinare la portata della copertura assicurativa, ricalcolare i contributi versati dagli agricoltori e migliorare la qualità delle prestazioni. L'indennità di maternità in agricoltura, come prestazione temporanea

ROBERT ZAWŁOCKI

Karnoprawna ochrona środowiska naturalnego

1. W polskim systemie prawnym obowiązuje wiele przepisów udzielających karnoprawnej (*sensu largo*) ochrony środowisku naturalnemu. Jednakże w większości przypadków przepisy te określają delikty ściśle związane z regulacjami danej szczególnej ustawy i statuują wykroczenia¹. W zakresie odpowiedzialności karnej (*sensu stricto*) ustawodawca jednoznacznie stosuje model jednolitej kodeksowej ochrony środowiska. Z tego względu do najważniejszych przepisów karnych w omawianym zakresie należy zaliczyć przepisy rozdziału XXII Kodeksu karnego, zatytułowanego „Przestępstwa przeciwko środowisku”. W zamiarze prawodawcy przepisy tego rozdziału mają charakter generalny i kompleksowy, tzn. odnoszą się do wszystkich najpoważniejszych rodzajów karygodnych zachowań wobec środowiska naturalnego.

Przywołany rozdział był jednym z niewielu nowych rozdziałów w Części szczególnej Kodeksu karnego z 1997 r.² Stanowił on dobitny przejaw poważnego traktowania przez państwo polskie ochrony środowiska naturalnego. Przyczyną takiej postawy był niewątpliwie rozwój i pogłębienie społecznej świadomości co do szczególnej wagi przyrody w relacjach społecznych i codziennym życiu każdego człowieka.

Kodeksowe unormowanie uczyniło karnoprawną ochronę środowiska zagadnieniem poniekąd nowym, a zarazem atrakcyjnym poznawczo.

¹ Przykładem są tutaj przepisy art. 329-361 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm.).

² Zob. G. Bogdan, w: A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do 117-277*, Kraków 1999, s. 418-420; W. Radecki, w: A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1, Warszawa 2010, s. 726-728; W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym. Cz. I: Pojęcie i zakres prawa karnego środowiska*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 12, SIP Legalis. Zob. również: *Uzasadnienie rządowego projektu nowego kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 3, s. 192.

Tymczasem problematyka kodeksowych przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu jest aktualnie bodajże najrzadziej analizowaną w nauce prawa karnego. Także w praktyce orzeczniczej rzadko stają na wokandzie sprawy o omawiane przestępstwa. Liczba wyroków za ich popełnienie liczona jest w promilach ogółu skazań za przestępstwa.

W konsekwencji orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego nie zawiera odpowiedniej bazy dla prowadzenia analiz dogmatyczno-karnoprawnych. W ostatecznym efekcie, brakuje odpowiednich naukowych źródeł do przeprowadzenia pogłębionych dogmatycznoprawnych badań nad karą istotą przestępstw przeciwko środowisku. Można również skonstatować, że o ile wzrasta poziom kultury społeczeństwa w zakresie środowiska naturalnego i jego ochrony, o tyle w społeczeństwie brakuje jednak nawyku restrykcyjnego reagowania na przejawy poważnych naruszeń tego dobra.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie o zasadniczą formalnoprawną poprawność wprowadzonych do Kodeksu karnego instrumentów karnoprawnej ochrony środowiska naturalnego. Odpowiedź ta zostanie udzielona w drodze dogmatycznoprawnej analizy przepisów rozdziału XXII k.k. i wskazania wielu bardzo interesujących problemów związanych z ich ustawową treścią. Już teraz można zgłosić wstępną i ogólną uwagę, że bliższe przyjrzenie się temu rozdziałowi pozwala stwierdzić, że wyróżnia się on na tle wszystkich pozostałych rozdziałów Części szczególnej k.k. kilkoma osobliwymi cechami. Sprawiają one, że rozdział XXII k.k. jest niewątpliwie godny uwagi.

2. Dogmatyczno-karnoprawną analizę przepisów ww. rozdziału należałoby rozpocząć od kwestii podstawowej, tj. określenia ich przedmiotu ochrony, czyli dobra prawnego, któremu udzielają one karnoprawnej ochrony. Na płaszczyźnie rodzajowej jest to środowisko naturalne człowieka, obejmujące przyrodę ożywioną i nieożywioną³. Naturalne otoczenie człowieka jest niewątpliwie istotną wartością w jego życiu, taką też pozostaje ono w stosunkach ogólnospołecznych. Jest to wartość z natury niewymierna, jednakże bezsporne jest twierdzenie, że zachowanie i rozwijanie środowiska naturalnego służy każdemu człowiekowi i całemu społeczeństwu, a w szczególności pozwala na samorealizację oraz zachowanie biologicznej tożsamości. Uwaga ta jest aktualna również przy uwzględnieniu faktu, że środowisko człowieka staje się coraz bardziej zindustrializowane. Co więcej, można nawet sformułować tezę, że im mniej środowi-

³ Por. W. Radecki, w: A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), op. cit., s. 754.

ska naturalnego w życiu człowieka i społeczeństwa, tym bardziej staje się ono dla nich wartościowe (tzn. cenne, aczkolwiek jest to wartość zasadniczo o charakterze niematerialnym).

Szczególną wagę dobra ogólnospołecznego w postaci naturalnego środowiska człowieka wyraża określone usytuowanie omawianych przepisów w strukturze (kolejności Części szczególnej Kodeksu karnego). Kolejność ta nie jest przypadkowa i zależy od rangi danego dobra. W tym kontekście warto odnotować, że przestępstwa przeciwko środowisku znajdują się bezpośrednio przed przestępstwami przeciwko wolności (rozdział XXIII).

Ochrona środowiska naturalnego przed szczególnie szkodliwymi dla niego zachowaniami za pomocą instrumentów prawa karnego jest niewątpliwie uzasadniona⁴. Generalnie *ratio legis* przepisów rozdziału XXII k.k. sprowadza się do uznania, że naturalne środowisko człowieka jest ogólnospołeczną wartością, którą należy chronić przed poważnymi naruszeniami.

Na płaszczyźnie indywidualnego przedmiotu ochrony przepisy omawianego rozdziału chronią różne dobra, które w istocie stanowią uprzedmiotowienie środowiska naturalnego. Zatem są to jego części, np. w postaci rzeczy, obiektów, terenów, jak i samego człowieka, a w szczególności jego życia i zdrowia.

3. Przed analizą przepisów omawianego rozdziału należałoby wpierw dokonać jego ogólnego scharakteryzowania. Najlepszym sposobem na przeprowadzenie tego zabiegu jest nazwanie i sklasyfikowanie wszystkich określonych w nim typów czynów zabronionych pod groźbą kary kryminalnej (rodzajów przestępstw przeciwko środowisku). Już w tym miejscu należy odnotować, że zabieg ten jest niezwykle utrudniony ze względu na liczne – nieraz nawet potrójnie – odsyłające dyspozycje tych przepisów.

Przepisy rozdziału XXII k.k. – z uwagi na karnoprawną istotę karalnego zachowania – można podzielić na trzy umowne grupy przestępnych zachowań:

- A) niszczenie lub zanieczyszczenie środowiska,
- B) obrót materiałami szkodliwymi dla środowiska,
- C) wadliwe użytkowanie urządzeń lub nieuprawnione budowanie zagrożające środowisku.

Przeprowadzając ten podział, należałoby zauważyć, że nie wynika on klarownie z treści rozdziału XXII ani z zawartych w nim przepisów. Wprost przeciwnie, trudno w tym przypadku twierdzić o przejrzystym systemie

⁴ Na temat koncepcji karnoprawnej ochrony środowiska zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim prawie karnym...*, passim.

karnoprawnej ochrony środowiska w Kodeksie karnym. Materii ustawowej daleko tutaj od porządku, przejrzystości i spójności. Proponowany podział jest wynikiem racjonalnego uporządkowania omawianych przepisów. Wobec powyższego, już na tym etapie analizy, można uznać, że należałoby ponownie przemyśleć koncepcję kodeksowych przestępstw przeciwko środowisku, chociażby opierając się na ww. wyinterpretowanym podziale.

Do pierwszej grupy (A) przestępstw (niszczenie lub zanieczyszczenie środowiska) należy zaliczyć:

- 1) umyślne zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym z art. 181 § 1,
- 2) nieumyślne zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym z art. 181 § 1 (w art. 181 § 4),
- 3) umyślna istotna szkoda na terenie objętym ochroną przyrody z art. 181 § 2,
- 4) nieumyślna istotna szkoda na terenie objętym ochroną przyrody z art. 181 § 2 (w art. 181 § 5),
- 5) umyślna istotna szkoda w gatunku objętym ochroną z art. 181 § 3,
- 6) nieumyślna istotna szkoda w gatunku objętym ochroną z art. 181 § 3 (w art. 181 § 5),
- 7) umyślne istotne zanieczyszczenie jonizujące z art. 182 § 1,
- 8) nieumyślne istotne zanieczyszczenie jonizujące z art. 182 § 1 (w art. 182 § 2),
- 9) umyślne istotne zanieczyszczenie przy eksploatacji instalacji z art. 182 § 3,
- 10) nieumyślne istotne zanieczyszczenie przy eksploatacji instalacji z art. 182 § 3 (w art. 182 § 4),
- 11) umyślne istotne zanieczyszczenie jonizujące z następstwami w znacznych rozmiarach z art. 185 § 1,
- 12) umyślne istotne zanieczyszczenie przy eksploatacji instalacji z następstwami w znacznych rozmiarach z art. 185 § 1,
- 13) umyślne szkodliwe gospodarowanie odpadami z następstwami w znacznych rozmiarach z art. 185 § 1,
- 14) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 1 (art. 183 § 3) z następstwami w znacznych rozmiarach z art. 185 § 1,
- 15) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 2 (art. 183 § 3) z następstwami w znacznych rozmiarach z art. 185 § 1,
- 16) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 4 (art. 183 § 3) z następstwami w znacznych rozmiarach z art. 185 § 1,

17) umyślny szkodliwy obrót źródłem promieniowania jonizującego z art. 184 § 1 z następstwami w znacznych rozmiarach z art. 185 § 1,

18) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu zabronionego z art. 184 § 2 (art. 184 § 3) z następstwami w znacznych rozmiarach z art. 185 § 1,

19) umyślne istotne zanieczyszczenie jonizujące z następstwami w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała z art. 185 § 2,

20) umyślne istotne zanieczyszczenie przy eksploatacji instalacji z następstwami w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała z art. 185 § 2,

21) umyślne istotne zanieczyszczenie jonizujące z następstwami w postaci śmierci człowieka z art. 185 § 3,

22) umyślne istotne zanieczyszczenie przy eksploatacji instalacji z następstwami w postaci śmierci człowieka z art. 185 § 3,

23) umyślne istotne niszczenie prawnie chronionego terenu lub obiektu z art. 187 § 1,

24) nieumyślne istotne niszczenie prawnie chronionego terenu lub obiektu z art. 187 § 2.

Do drugiej grupy (B) przestępstw (obróty materiałami szkodliwymi dla środowiska) należy zaliczyć:

1) umyślne szkodliwe gospodarowanie odpadami z art. 183 § 1,

2) nieumyślne szkodliwe gospodarowanie odpadami z art. 183 § 1 (w art. 183 § 6),

3) umyślny przywóz z zagranicy substancji szkodliwych z art. 183 § 2,

4) nieumyślny przywóz z zagranicy substancji szkodliwych z art. 183 § 2 (w art. 183 § 6),

5) umyślny nielegalny transfer odpadów z art. 183 § 4,

6) nieumyślny nielegalny transfer odpadów z art. 183 § 4 (w art. 183 § 6),

7) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 1 (art. 183 § 3),

8) nieumyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z popełnienie czynu zabronionego art. 183 § 1 (art. 183 § 3 i 6),

9) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 2 (art. 183 § 3),

10) nieumyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 2 (art. 183 § 3 i 6),

11) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 4 (art. 183 § 3),

12) nieumyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 4 (art. 183 § 3 i 6),

13) umyślny nieuprawniony transfer odpadów niebezpiecznych z art. 183 § 5,

14) nieumyślny nieuprawniony transfer odpadów niebezpiecznych z art. 183 § 5 (w art. 183 § 3 i 6),

15) umyślny szkodliwy obrót źródłem promieniowania jonizującego z art. 184 § 1,

16) nieumyślny szkodliwy obrót źródłem promieniowania jonizującego z art. 184 § 1 (w art. 184 § 3),

17) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu zabronionego z art. 184 § 1 (w art. 184 § 2),

18) nieumyślne dopuszczenie do popełnienia czynu zabronionego z art. 184 § 1 (w art. 184 § 2 i 3),

19) umyślne szkodliwe gospodarowanie odpadami z następstwami w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała z art. 185 § 2,

20) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 1 (art. 183 § 3) z następstwami w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała z art. 185 § 2,

21) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 2 (art. 183 § 3) z następstwami w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała z art. 185 § 2,

22) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 4 (art. 183 § 3) z następstwami w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała z art. 185 § 2,

23) umyślny szkodliwy obrót źródłem promieniowania jonizującego z art. 184 § 1 w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała z art. 185 § 2,

24) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu zabronionego z art. 184 § 2 (art. 184 § 3) z następstwami w postaci ciężkiego uszkodzenia ciała z art. 185 § 2,

25) umyślne szkodliwe gospodarowanie odpadami z następstwami w postaci śmierci człowieka z art. 185 § 3,

26) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 1 (art. 183 § 3) z następstwami w postaci śmierci człowieka z art. 185 § 3,

27) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 2 (art. 183 § 3) z następstwami w postaci śmierci człowieka z art. 185 § 3,

28) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu z art. 183 § 4 (art. 183 § 3) z następstwami w postaci śmierci człowieka z art. 185 § 3,

29) umyślny szkodliwy obrót źródłem promieniowania jonizującego z art. 184 § 1 w postaci śmierci człowieka z art. 185 § 3,

30) umyślne dopuszczenie do popełnienia czynu zabronionego z art. 184 § 2 (art. 184 § 3) z następstwami w postaci śmierci człowieka z art. 185 § 3.

Do trzeciej grupy (C) przestępstw (wadliwe użytkowanie urządzeń lub nieuprawnione budowanie zagrażające środowisku), należy zaliczyć:

- 1) umyślne niedopełnienie obowiązku utrzymania urządzeń zabezpieczających przez zanieczyszczeniem z art. 186 § 1,
- 2) nieumyślne niedopełnienie obowiązku utrzymania urządzeń zabezpieczających przez zanieczyszczeniem z art. 186 § 1 (w art. 186 § 3),
- 3) umyślne niedopełnienie obowiązku poprzez dopuszczenie do użytkowania urządzeń zabezpieczających z art. 186 § 2,
- 4) nieumyślne niedopełnienie obowiązku poprzez dopuszczenie do użytkowania urządzeń zabezpieczających z art. 186 § 2 (w art. 186 § 3),
- 5) umyślne nieuprawnione budowanie na terenie objętym ochroną z art. 188.

Zatem łącznie – w ramach tylko 8 artykułów, zawierających 26 paragrafów, w rozdziale XXII k.k. – można wyróżnić aż 59 (sic!) typów czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary kryminalnej (rodzajów przestępstw), w tym 17 rodzajów przestępstw nieumyślnych. Już sama liczba przywołanych deliktów musi budzić zdumienie, jest ich bowiem ponad dwa razy więcej niż, np. przestępstw przeciwko mieniu (rozdział XXXV k.k.). Liczba ta sprawia, że rozdział ten uznać należy za jeden z **najbardziej obszernych** w całej Części szczególnej Kodeksu karnego. Ponadto występuje w nim **najwięcej nieumyślnych typów przestępstw** z wszystkich rozdziałów tej części Kodeksu. Przy czym zawarto w nim relatywnie wysoką liczbę **przestępstw opartych na konstrukcji narażenia**. Dodatkowo występuje w nim najwięcej w Kodeksie karnym typów czynów zabronionych opartych na specyficznej i stosunkowo rzadkiej konstrukcji „**dopuszczenia do popełnienia czynu zabronionego**”. Co więcej, jest to również rozdział, który obejmuje najwięcej w Kodeksie typów czynów zabronionych opartych na konstrukcji **tzw. winy mieszanej** (*culpa dolo exorta*)⁵.

Wskazanych pięć szczególnych cech rozdziału XX Kodeksu karnego czyni go karnoprawną osobliwością i – paradoksalnie – teoretycznie jednym z najbardziej interesujących rozdziałów Części szczególnej Kodeksu karnego.

4. Przechodząc do omawiania ustawowych znamion typów czynów zabronionych z rozdziału XXII k.k., a w szczególności odnosząc się do znamienia ich podmiotu, należałoby zacząć od bardzo złożonej kwestii

⁵ Zob. A. Zoll, w: idem (red.), *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007, s. 125-127.

odpowiedzialności penalnej podmiotów zbiorowych oraz odpowiedzialności karnej reprezentanta podmiotu zbiorowego. Zagadnienie to na gruncie przestępstw przeciwko środowisku jest nader istotne, a to z uwagi na oczywisty fakt, że w praktyce delikty te są popełniane w ścisłym związku z funkcjonowaniem zorganizowanych struktur (podmiotów zbiorowych)⁶. To one bowiem są faktycznymi sprawcami szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu. Tymczasem odpowiedzialności karnej za przestępstwo może podlegać wyłącznie ściśle określona osoba fizyczna, która odpowiada wyłącznie za swój czyn.

Odpowiedzialność penalną podmiotów zbiorowych określa ustawa z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 768 ze zm.). Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 8a podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności na podstawie ustawy, jeżeli osoba, o której mowa w art. 3, popełniła przestępstwo przeciwko środowisku, określone w art. 181-184 oraz 186-188 Kodeksu karnego. Na marginesie należy zauważyć, że całkowicie niezrozumiałe jest pominięcie w tym wyliczeniu przestępstwa z art. 185 k.k.

Przepis art. 3 stanowi zaś, że podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej: 1) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku, 2) dopuszczonej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1, 3) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1, 4) będącej przedsiębiorcą, który bezpośrednio współdziała z podmiotem zbiorowym w realizacji celu prawnie dopuszczalnego – jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową. Z tego i innych przepisów rozważanej ustawy wynika jednoznacznie, że koniecznym warunkiem odpowiedzialności penalnej podmiotu zbiorowego za przestępstwo przeciwko środowisku jest uprzednie pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osoby fizycznej będącej jego reprezentantem.

⁶ Zob. *Uzasadnienie...*, s. 193. Sugeruje się tam nie tylko „zbiorowy” charakter podmiotu bezpośrednio odpowiadającego za „zachowanie” godzące w środowisko, lecz także podkreśla, że zachowania takie „pochodzą od wielu podmiotów gospodarczych, których działalność sprzeczna z przepisami o ochronie środowiska sumuje się, powodując znaczne szkody”.

W szczególności chodzi o osobę fizyczną, która działał w imieniu lub na rzecz takiego podmiotu zbiorowego, np. zakładu zanieczyszczającego środowisko naturalne.

Wskazany wymóg sprawia, że w odniesieniu do omawianej grupy przestępstw konieczne jest zastosowanie tzw. klauzuli odpowiedzialności zastępczej, która pozwala pociągnąć do odpowiedzialności karnej reprezentanta podmiotu zbiorowego niepodlegającego odpowiedzialności karnej wtedy, gdy popełniony czyn zabroniony pod groźbą kary jest wynikiem funkcjonowania tegoż podmiotu⁷. W pozakodeksowym prawie karnym klauzul takich jest kilkanaście, a w Kodeksie karnym przewidziano ją wyłącznie w art. 308 odnośnie do przestępstw przeciwko wierzytelom (art. 300-302)⁸. Tymczasem rozdział XXII k.k. klauzuli takiej nie przewiduje. Brak ten jest zaskakujący, ponieważ, obok przestępstw gospodarczych, przestępstwa przeciwko środowisku zdają się wręcz modelowym przykładem przestępstw, które wymagają zastosowania ww. klauzuli. Jej brak stawia pod dużym znakiem zapytania możliwość stosowania Kodeksu karnego w tych wszystkich przypadkach, gdy czyny zabronione z rozdziału XXII k.k. zostały popełnione w następstwie działalności podmiotu zbiorowego, czyli w przypadkach bynajmniej nienależących do rzadkości.

W obecnym stanie prawnym można stosować te przepisy wobec reprezentanta tylko wtedy, gdy jego faktyczne zachowanie odpowiada jednej z form zjawiskowych z art. 18 § 1-3 k.k., co zdaje się istotnie ograniczać zakres możliwych zastosowań przepisów rozdziału XXII k.k. W związku z tym należałoby w podsumowaniu stwierdzić, że rozdział ten cechuje brak istotnej regulacji, który czyni go w znacznym stopniu dysfunkcyjnym.

Nie zmienia tej generalnej oceny wprowadzenie przez ustawodawcę do omawianego rozdziału licznych typów czynów zabronionych odwołujących się do konstrukcji: „dopuszczenia (wbrew obowiązкови) do popełnienia (określonego) czynu zabronionego”⁹. Zapewne konstrukcja ta miała funkcjonować jako swoista klauzula odpowiedzialności karnej zastępczej.

⁷ Zob. szerzej: R. Zawłocki, *Odpowiedzialność karna reprezentanta podmiotu zbiorowego*, Warszawa 2013, s. 91 i n.

⁸ Ibidem, s. 117 i n.

⁹ Na temat znamienia czasownikowego „dopuszcza” zob. szerzej: R. Dębski, *O „działaniu na szkodę”, „dopuszczeniu” do zabronionego skutku i zasadzie ustawowej określoności czynu, w: Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Swarca*, Poznań 2009, s. 97 i n.

Należałoby jednak krytycznie ocenić taki potencjalny zamysł ustawodawcy. W istocie bowiem regulacja taka nie pełni przywołanej roli, co wynika z trywialnego faktu, że statuuje ona odrębny typ czynu zabronionego i dotyczy odrębnego rodzaju zachowania. Tymczasem, jak już wskazano powyżej, istotą odpowiedzialności karnej zastępczej jest zrealizowanie znamion właściwego typu czynu zabronionego w ramach specyficznego rodzaju sprawstwa, które dotyczy działania w imieniu lub na rzecz danego podmiotu niepodlegającego odpowiedzialności karnej.

Wracając do problematyki podmiotu rozważanych typów czynów zabronionych (przestępstw przeciwko środowisku), należy wskazać, że zdecydowana większość z nich ma charakter przestępstw powszechnych, które może popełnić każda osoba fizyczna podlegająca odpowiedzialności karnej¹⁰. Wyjątkiem są tutaj przestępstwa z art. 186 k.k., które mają charakter indywidualny (właściwy). Ich sprawca działa bowiem „wbrew obowiązkowi”, który ma charakter podmiotowy, a w szczególności określa uprawnienia i obowiązki danej osoby fizycznej, które ją indywidualizują w konkretnej sprawie¹¹. Dla koniecznego uzupełnienia należałoby dodać, że za te przestępstwa mogą również odpowiadać osoby współdziałające ze sprawcą indywidualnym, jeżeli spełnione zostaną przesłanki określone w art. 21 § 2 k.k.

5. Strona przedmiotowa przestępstw należących do pierwszej grupy związanej z niszczeniem lub zanieczyszczeniem środowiska naturalnego (zob. art. 181, 182, 185, 187 k.k.) została określona w sposób różnorodny.

Znamiona strony przedmiotowej typu czynu zabronionego z art. 181 k.k. określone są następująco:

1) powoduje zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (§ 1),

2) wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy albo uszkadza rośliny lub zwierzęta, powodując istotną szkodę (§ 2),

¹⁰ Wypada jednak odnotować, że w zakresie przestępstw skutkowych popełnionych przez zaniechanie zastosowanie znajdzie unormowanie zawarte w art. 2 k.k. Oznacza to, że ich sprawcą może być jedynie osoba, na której ciążył szczególny prawny obowiązek zapobieżenia skutkowi (gwarant). W ten sposób krąg potencjalnych sprawców zostaje istotnie zacieśniony, a przestępstwo popełnione przez zaniechanie nabiera indywidualnego charakteru. Zob. M. Królikowski, w: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna*, t. 1, Warszawa 2011, s. 230 i n.

¹¹ Na temat przykładowych źródeł obowiązków, w tym obowiązku „gwaranta”, zob. P. Nalewajko, w: *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1, Warszawa 2013, s. 449.

3) niezależnie od miejsca czynu niszczy albo uszkadza rośliny lub zwierzęta pozostające pod ochroną gatunkową, powodując istotną szkodę (§ 3).

Przestępstwa określone w tym przepisie mają więc charakter materialny (skutkowy). Czyn zabroniony z § 1 jest znamienny skutkiem w postaci zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Pojęcie „znacznych rozmiarów” powinno być ujmowane relatywnie, w odniesieniu do cech danego świata roślinnego lub zwierzęcego, z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy¹². Ustawowo zdefiniowane pojęcie szkody w znacznej wartości w wysokości ponad 200 000 zł (zob. art. 115 § 5 i 7 k.k.) może stanowić tutaj jedynie pomocnicze kryterium interpretacyjne¹³. Wywołanie tego karalnego skutku może być spowodowane jakąkolwiek czynnością faktyczną, realizowaną przez działanie albo zaniechanie. Omawiany skutek polega wyłącznie na „zniszczeniu”, czyli całkowitym unicestwieniu całego lub części danego świata roślinnego lub zwierzęcego. Jakakolwiek inna jego dysfunkcja, np. odpowiednia do uszkodzenia, nie jest tutaj karalna.

Czyny zabronione z § 2 i 3 są znamienne identycznym karalnym skutkiem w postaci „istotnej szkody”. W obu przypadkach alternatywnymi czynnościami sprawczymi powodującymi ten skutek są: niszczenie albo uszkadzanie roślin lub zwierząt¹⁴. W pierwszym przypadku przedmiotem czynności sprawczej są rośliny i zwierzęta występujące na terenie objętym ochroną na podstawie odrębnych przepisów prawa. W drugim zaś: rośliny i zwierzęta pozostające pod ochroną gatunkową (w istocie również na podstawie odrębnych przepisów prawa)¹⁵. Jak wskazano powyżej, trudno jest wyznaczyć ścisły zakres pojęciowy sformułowania „istotna szkoda”. Generalnie ważne jest zrelatywizowanie tego pojęcia do: danego terenu albo gatunku objętego ochroną oraz do samego przedmiotu, który uległ zniszczeniu lub uszkodzeniu, czyli danych zwierząt lub roślin. Na koniec należy również wskazać, że ważne są tutaj okoliczności danej sprawy. Skutek ten ma więc charakter względny. W konkretnej sprawie może on być spełniony, np. zabiciem chociażby tylko jednego zwierzęcia, a w innej nie będzie spełniony zabiciem wielu. Jest on bowiem swoistą wypad-

¹² Zob. W. Radecki, *Znamiona ocenne w rozdziale XII Kodeksu karnego – Przestępstwa przeciwko środowisku*, „Ius Novum” 2008, nr 1, s. 16-17.

¹³ W. Radecki, w: *Kodeks karny...*, s. 755. Podobnie: P. Nalewajko, w: *Kodeks karny...*, s. 453.

¹⁴ Czynniki wpływającymi na karalność czynu są: 1) miejsce popełnienia czynu zabronionego, 2) obowiązujące na tym terenie „przepisy” oraz 3) skutek czynności sprawczych. Tak: W. Radecki, w: *Kodeks karny...*, s. 757.

¹⁵ Szerzej na temat ochrony gatunkowej zob. ibidem, s. 760-764.

kową aspektu ilościowego i jakościowego ujmowaną z uwzględnieniem specyficznych cech danej sprawy (*in concreto*).

Znamiona strony przedmiotowej typu czynu zabronionego z art. 182 k.k. określone są następująco:

1) czynność sprawcza – zanieczyszczenie wody, powietrza lub powierzchni ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym,

2) przedmiot czynności sprawczej – ilość lub postać zanieczyszczenia wody, powietrza lub powierzchni ziemi stwarzająca wystąpienie karalnego skutku,

3) karalny skutek – możliwość: a) zagrożenia dla życia lub zdrowia człowieka lub b) spowodowania istotnego obniżenia jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub c) zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach,

4) wyłącznie w zakresie § 3: okoliczność realizacji czynności sprawczej – związek z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie.

Przestępstwo to ma charakter materialny¹⁶. Przy czym, jak się wydaje, skutek ten polega na specyficznym potencjalnym (abstrakcyjno-konkretnym) narażeniu dobra prawnego na naruszenie¹⁷. Oznaczałoby to, że omawiany przepis byłby rzadkim w obowiązującym prawie karnym przykładem przestępstwa materialnego z narażenia abstrakcyjnego. Konstrukcja taka stanowi w doktrynie prawa karnego przedmiot istotnych sporów¹⁸. Bez względu jednak na ich treść, należy zauważyć, że jest ona nader trudna do zastosowania w praktyce. Ustawodawca nie musiał tutaj odwoływać się do tak złożonej konstrukcji. Funkcjonują już w tej mierze sprawdzone niekontrowersyjne konstrukcje, opierające się na następującym schemacie normatywnym: „sprowadza zdarzenie zagrażające...” (zob. art. 163 k.k.), „sprowadza bezpośrednie niebezpieczeństwo zdarzenia zagrażającego...” (zob. art. 164 k.k. albo art. 296 § 1a k.k.) albo „sprowadza (w określony sposób) niebezpieczeństwo (konkretnie)...” (art. 165 k.k.). Tymczasem obowiązująca w art. 182 k.k. formuła opiera się na konstrukcji następującej: „sprowadza (w określony) sposób możliwość zagrożenia (abstrakcyjnego)...”. Należy ją ocenić jednoznacznie negatywnie, chociażby z perspektywy gwarancyjnej funkcji prawa karne-

¹⁶ Odmienne: P. Nalewajko, w: *Kodeks karny...*, s. 466.

¹⁷ Tak również: W. Radecki, w: *Kodeks karny...*, s. 773.

¹⁸ Zob. D. Gruszecka, *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia*, Warszawa 2012, s. 75 i n.

go (i to już w jej postaci umyślnej, a tym bardziej w nieumyślnej z § 2). Taka kryminalizacja **sprowadzenia możliwości abstrakcyjnego zagrożenia** dla dobra prawnego jest konstrukcją sięgającą bodajże dalej niż konstrukcja przygotowania przestępstwa, które co do zasady karalne nie jest. Uznać ją więc należy za wysoce wadliwą, a w szczególności urągającą podstawowym zasadom prawidłowej kryminalizacji. Konkluzja ta pozwala pominąć dalszą dogmatyczną analizę tego przepisu, ponieważ sprowadza się do postulatu jego całkowitego przemodelowania.

Znamiona strony przedmiotowej typu czynu zabronionego z art. 185 k.k. określone są następująco:

- 1) popełnienie czynu zabronionego z art. 182 § 1 lub 3, art. 183 § 1 lub 3 lub w art. 184 § 1 lub 2,
- 2) wywołanie przez sprawcę ww. czynu następstwa w postaci:
 - a) zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach lub istotnego obniżenia jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi (§ 1),
 - b) ciężkiego uszczerbku na zdrowiu człowieka,
 - c) śmierci człowieka lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wielu osób.

Karnoprawna istota tego typu czynu zabronionego, o wybitnie odsyłającym charakterze, sprowadza się właściwie do kryminalizacji skutku, który stanowi ziszczenie się zagrożenia kryminalizowanego w przepisach bazowych¹⁹. Jest to rozwiązanie podobne do przyjętych w art. 163 § 3 i 165 § 3 k.k. Należy jednak zwrócić uwagę, że w tych przepisach karalne następstwo jest ziszczeniem się zagrożenia co najmniej konkretnego. Tymczasem w art. 185 k.k. kryminalizuje się ziszczenie możliwości zagrożenia abstrakcyjnego. W konsekwencji powstają tutaj istotne problemy natury kauzalnej. Brakuje bowiem wyrażonego w ustawie elementu, który pozwalałby połączyć karalne następstwo z art. 185 k.k. z karalnymi skutkami z art. 182, 183 i 184 k.k. Jeżeli bowiem ich sprawca wywołuje tylko możliwość abstrakcyjnego zagrożenia, to pełne urzeczywistnienie się tego zagrożenia nie może być opierane wyłącznie na jego „bazowym” czynie.

Prowadzi to do generalnego wniosku, że konstrukcja i treść typu czynu zabronionego z art. 185, odsyłającego do wadliwych art. 182, 183 i 184 k.k., jest tym bardziej wadliwa. Wobec czego również w tym przypadku – w perspektywie formułowanie postulatów *de lege ferenda* – można zaniechać dalszej analizy dogmatycznej.

¹⁹ Zob. P. Nalewajko, w: *Kodeks karny...*, s. 491.

Znamiona strony przedmiotowej typu czynu zabronionego z art. 187 k.k. określone są następująco:

- 1) czynności sprawcze – *niszczy, poważnie uszkadza lub istotnie zmniejsza wartość przyrodniczą prawnie chronionego terenu lub obiektu*,
- 2) skutek czynności sprawczej – spowodowanie (powoduje) *istotną szkodę*.

Odnosząc się do przywołanego ustawowej typizacji karalnego zachowania, należy w pierwszej kolejności odnotować, że ustawodawca prezentuje tutaj kolejną koncepcję karnoprawnej ochrony przyrody przed jej zniszczeniem. W art. 181 odwoływał się do konstrukcji „powodowania zniszczenia w znacznych rozmiarach”, w art. 182 – „zanieczyszczenia mogącego spowodować zniszczenie w znacznych rozmiarach”, w art. 185 – „wywołania następstwa zniszczenia w znacznych rozmiarach”. Tymczasem w analizowanym art. 187 wskazuje się na „niszczenie powodujące istotną szkodę”. Jest to więc już czwarty odrębny sposób kryminalizacji zniszczenia, przy czym żaden z nich nie nawiązuje do konstrukcji tradycyjnie stosowanych w polskich kodeksach karnych, by przywołać chociażby klasyczne przestępstw zniszczenia (mienia) z art. 288 k.k.

Po drugie, nawiązując już do konstrukcji ww. przestępstwa zniszczenia mienia, ustawodawca bez wyraźnych powodów nie przeprowadził w art. 187 k.k. kryminalizacji – przewidzianego w art. 288 k.k. – „uczynienia (terenu/obiektu) niezdatnego do użytku”. Po trzecie, poddał on kryminalizacji „istotne zmniejszenie wartości (terenu obiektu)”, co rodzi pytanie o znaczenie tego sformułowania w kontekście innego przewidzianego znamienia, tj. „poważnego uszkodzenia”. Po czwarte, trudno zrationalizować decyzję o kryminalizacji jedynie „poważnego uszkodzenia”²⁰ i „istotnego zmniejszenia wartości”, a nie po prostu „uszkodzenia” i „zmniejszenia wartości”. Tym bardziej że czynności te stanowią z woli ustawodawcy przesłankę karalnego skutku w postaci „poważnej szkody”²¹. Można wtedy sformułować tezę, że negatywna waga czynności sprawczych nie ma znaczenia wobec wymogu wywołania tymi czynnościami wysoce negatywnego skutku. W skrajnych przypadkach (*in concreto*) można sobie wyobrazić sytuację, że z jednej strony poważne uszkodzenie (obiektu) mimo wszystko nie wywołuje istotnej szkody,

²⁰ Na ten temat zob. *ibidem*, s. 504.

²¹ Por. W. Radecki, w: *Kodeks karny...*, s. 816. Autor zwraca uwagę, że mamy tu do czynienia z podwójną „istotnością”. Pomijając trudności związane z ustaleniem treści wskazanych znamion ocennych, należy zwrócić uwagę na specyficzne (i istotnie problematyczne) również „podwójne” ujęcie znamienia skutku.

a uszkodzenie „mniej-niż-poważne” – szkodę taką jednak wywoła. Po piąte, ustawodawca nie dookreślił charakteru szkody, wskazując jedynie na jej wagę (istotność). W rezultacie nie wiadomo, o jaką (w czym) szkodę chodzi. Można domniemywać, że intencją ustawodawcy jest szkoda w prawnie chronionym terenie lub obiekcie o charakterze przyrodniczym. Jednakże domniemanie to z pewnością nadużywa wymogów precyzyjnego określania ustawowych znamion typu czynu zabronionego pod groźbą kary kryminalnej.

Wszystkie przywołane powyżej wady regulacji z art. 187 k.k. pozwalają również w tym przypadku konkludować, że przepis ten powinien być co najmniej istotnie skorygowany.

6. Jak już wskazano powyżej, na drugą grupę przestępstw przeciwko środowisku składają się przepisy art. 183 i 184 k.k., określające generalnie przestępstwa polegające na obrocie materiałami szkodliwymi dla środowiska naturalnego. Karnoprawną istotą przestępstwa z art. 183 k.k. jest niedozwolony obrót odpadami lub substancjami zagrażającymi środowisku, a z art. 184 k.k. – niedozwolony obrót źródłem promieniowania jonizującego. Podstawową różnicą jest tutaj odmiennie określony przedmiot czynności sprawczych, który zresztą nie ma charakteru kategorialnego. Można bowiem z powodzeniem przyjąć, że źródło promieniowania jonizującego stanowi substancję zagrażającą środowisku²². Przywołana okoliczność uprawnia do zbiorczej analizy tych przestępstw. Prowadzi ona do następujących wniosków. Po pierwsze, przepisy te są nadmiernie kazuistyczne. Po drugie, nie mają charakteru „symetrycznego”. Określone typy karalnych zachowań statuujące szczególne typy czynów zabronionych w art. 183 k.k. stanowią jeden z elementów typu podstawowego z art. 184 k.k. Wydaje się przy tym, że to drugie rozwiązanie jest właściwe. Wskazana „asymetryczność” tych regulacji związana jest również z faktem, że przy identycznej istocie typu zachowania karalnego, ustawodawca odmiennie formułuje czynności sprawcze. W rezultacie w art. 183 k.k. przewidziano czynności nieprzewidziane w art. 184 k.k., i odwrotnie. W tym zakresie niewątpliwie brakuje ustawowej spójności. Po trzecie, przewidziane w tych dwóch przepisach czynności sprawcze – ujmowane nawet zbiorczo – nie wyczerpują kompletu czynności sprawczych związanych z karalnym niedozwolonym obrotem. Jest to wynik nieudolnej ze strony ustawodawcy

²² Na temat pojęcia substancji zagrażającej środowisku zob. P. Nalewajko, w: *Kodeks karny...*, s. 475-476.

próby odrębnego stypizowania takiego zachowania na użytek rozdziału XXII k.k., bez odwołania się do tradycyjnych rozwiązań karnoprawnych w tym względzie. Swoistym wzorcem są tutaj przepisy art. 53-56 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. 2005, Nr 179, poz. 1485 ze zm.). Przepisy te przewidują następujące karalne sposoby obrotu (środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi): „wytwarza, przetwarza, przerabia, posiada, przechowuje, zbywa, nabywa; dokonuje: przywozu, wywozu, przewozu, nabycia, dostawy; wprowadza do obrotu albo uczestniczy w takim obrocie”. Można również przywołać rozwiązanie z art. 171 k.k. (przestępstwo obrotu niebezpiecznymi środkami), w którym m.in. przewidziano czynności określone jako: „posługuje się, handluje oraz odstępuje innej osobie”. Wskazane przepisy pozwalają sformułować optymalną konstrukcję przestępstwa niedozwolonego obrotu. Odnosząc do niej omawiane przepisy art. 183 i 184 k.k., należy zauważyć, że co do zasady konstrukcja ta nie jest realizowana. Okoliczność ta czyni te przepisy regulacjami w znacznej mierze dysfunkcjonalnymi i jednocześnie stanowi podstawę ich koniecznej zmiany. Wydaje się, że jej istota powinna sprowadzać się do zaproponowania jednego jednolitego przepisu przewidującego wymagany komplet ww. czynności sprawczych.

7. Trzecia grupa przestępstw przeciwko środowisku związana jest z wadliwym użytkowaniem urządzeń (art. 186 k.k.) oraz z nieuprawnionym budowaniem zagrażającym środowisku (art. 188 k.k.).

Strona przedmiotowa typu czynu zabronionego z art. 186 § 1 k.k. została określona następująco:

1) czynności sprawcze: a) nieutrzymanie w należyтым stanie lub b) nieużywanie,

2) przedmiot czynności sprawczych: a) urządzenie zabezpieczające wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem lub b) urządzenie zabezpieczające przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym²³,

3) okoliczność czynności sprawczych: naruszenie określonego obowiązku.

Karnoprawna istota omawianego zachowania (przestępstwa formalnego²⁴) sprowadza się do karalnego zaniechania właściwego używania odpowiednich urządzeń oraz karalnego używania tych urządzeń w niewła-

²³ Zob. W. Radecki, w: *Kodeks karny...*, s. 805-806.

²⁴ P. Nalewajko, w: *Kodeks karny...*, s. 499.

ściwy sposób. Wobec tego należy stwierdzić, że ustawodawca poddał kryminalizacji tylko nieznaczny fragment przywołanego karygodnego zachowania. Zaniechanie właściwego używania urządzeń nie sprowadza się wyłącznie do całkowitego zaniechania jego używania, ale również np. do braku używania jego części (albo jednego z zespołu obiektów)²⁵. Ponadto niewłaściwe używanie urządzeń to nie tylko nieutrzymywanie ich w należytym stanie, lecz także np. używanie ich niezgodnie z przeznaczeniem lub warunkami użytkowania.

Dodać należy, że w przepisie tym ustawodawca całkowicie określa przedmiot czynności sprawczych w liczbie mnogiej, co niewątpliwie nie jest właściwym rozwiązaniem. Ponadto, wbrew logice ustawodawczej tego rozdziału, pomija się w art. 186 § 1 k.k. kryminalizację dopuszczenia do popełnienia tego czynu zabronionego. Przepis ten wymaga więc istotnego uzupełnienia i korekty.

Całkowicie odrębny typ czynu zabronionego określono w § 2 art. 186 k.k. Jego stroną przedmiotową określono w sposób następujący: „oddaje lub wbrew obowiązкови dopuszcza do użytkowania obiekt budowlany lub zespół obiektów niemających wymaganych prawem urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem lub urządzeń zabezpieczających przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym”.

Zwraca tutaj uwagę kategorialna niespójność pomiędzy tą regulacją a przestępstwem z § 1. Przepis § 2 dotyczy zachowania, które umożliwia funkcjonowanie obiektu, w którym brakuje odpowiednich urządzeń. Tymczasem w § 1 chodzi wyłącznie o użytkowanie tych urządzeń. Wynika z tego, że w ogóle nie poddano kryminalizacji niewłaściwego użytkowania obiektów, w których znajdują się te urządzenia. Ta istotna luka legislacyjna niewątpliwie nie była zamierzona i wymaga odpowiedniego uzupełnienia.

Dodać należy, że § 2 również zawiera lukę, ponieważ obejmuje tylko „oddanie”, z pominięciem „dopuszczenia do oddania” (obektu budowlanego). W rezultacie, z całkowicie niezrozumiałych przyczyn, w przepisie tym kryminalizuje się dopuszczenie do użytkowania i pomija niewłaściwe użytkowanie oraz kryminalizuje oddanie do użytkowania i pomija dopuszczenie do oddania.

²⁵ W literaturze wskazuje się jednak, że *de lege lata* pojęcie „nieużywania” obejmuje obok całkowitego niekorzystania również niekorzystanie z istotnej funkcji urządzeń zabezpieczających. Zob. *ibidem*, s. 497. Zob. również: J. Sobczak, w: R. A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2014, Nb 4, SIP Legalis.

Strona przedmiotowa typu czynu zabronionego z art. 188 k.k. składa się z trzech elementów:

1) okoliczności (miejsca) realizacji czynności sprawczych (teren objęty ochroną ze względów przyrodniczych albo jego otulina oraz teren objęty ochroną ze względów krajobrazowych albo jego otulina),

2) naruszenia obowiązujących przepisów (zachowanie sprawcy – sprowadzające się wyłącznie do dwóch pierwszych czynności sprawczych – „wbrew przepisom”, określającym uprawnienia i obowiązki budowania na terenach objętych ochroną przyrody lub krajobrazu),

3) trzech alternatywnych czynności sprawczych: wznoszenie nowego obiektu budowlanego, powiększenie istniejącego obiektu budowlanego albo prowadzenie działalności gospodarczej zagrażającej środowisku²⁶.

Wskazany sposób kryminalizacji (przestępstwa formalnego) jest niepełny co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, przywołane czynności sprawcze są karalne tylko, gdy są realizowane *wbrew przepisom*²⁷, a nie także wtedy, gdy naruszają decyzję wydaną na podstawie określonych przepisów (co w praktyce wydaje się ewentualnością występującą częściej). Po drugie, czynności te nie obejmują rozbudowy budynku, która nie polega na jego powiększeniu, lecz np. na pomniejszeniu. Kazuistyczne określenie czynności sprawczych czyni więc ten przepis w znacznej mierze dysfunkcyjnym. Dwie pierwsze czynności sprawcze można popełnić tylko przez działanie, trzecia zaś może być popełniona przez działanie albo zaniechanie. Wskazane działanie i zaniechanie muszą mieć charakter trwały, ponieważ odnoszą się do czynności sprawczej, na którą składa się wiele faktycznych zachowań się sprawcy. Charakter tej ostatniej, ujmowany w relacji do dwóch poprzednich, właściwie konstituuje odrębną odmianę omawianego przestępstwa. W każdej jego odmianie wykazuje ono charakter formalny. Przy czym prowadzenie działalności gospodarczej zagrażającej środowisku dotyczy zagrożenia abstrakcyjnego dla środowiska naturalnego. Kryminalizacja tego rodzaju zagrożenia, w kontekście ogólnie ujętej czynności sprawczej oraz dobra prawnego sprawia, że granice i treść zachowań karalnych są tutaj wyznaczone w sposób niejasny, co pozwala również wobec tej odmiany przestępstwa sformułować zarzut dysfunkcyjności.

8. Niemal wszystkie przestępstwa określone w tym rozdziale mają charakter umyślny oraz nieumyślny. Niewątpliwie ustawodawca nie prze-

²⁶ Por. W. Radecki, w: *Kodeks karny...*, s. 822.

²⁷ Na temat wskazanego znamienia zob. *ibidem*, s. 823-825.

strzegął przy typizacji zachowań godzących w środowisko naturalne zasady *ultima ratio* kryminalizacji zachowań nieumyślnych w wyjątkowych przypadkach. Naruszenie tej zasady wydaje się tutaj tyleż oczywiste, co nieuzasadnione. Tym bardziej że – jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy płaszczyzn przedmiotowych tych przestępstw – zakres karalności często został w nich określony niejednoznacznie. Niewyraźne granice strony przedmiotowej konsekwentnie potęgują nieoznaczoność granic karalności na płaszczyźnie strony podmiotowej. W rezultacie karalna nieostrożność przy omawianych przestępstwach odnosi się do zachowań, które trudno określić mianem psychicznie nagannych (karygodnych).

9. Wszystkie omawiane przestępstwa są występками publicznoskargowymi i są ścigane „z urzędu”. Zgodnie z art. 304 k.p.k. każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję (§ 1), a instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa (§ 2).

10. Przeprowadzona powyżej analiza prowadzi do generalnej bardzo krytycznej oceny rozwiązań zawartych w rozdziale XXII k.k., a w związku z tym – konkluzji o pilnej potrzebie przeprowadzenia wielu istotnych zmian w tym rozdziale. Przywołane powyżej, jego liczne osobliwości okazują się bowiem jego istotnymi wadami. W szczególności nie można wskazać chociażby jednego przepisu, który nie zawierałby istotnego błędu. Potrzebna jest więc tutaj korekta systemowa, sprowadzająca się do całkowitego przeformułowania, a nawet określenia na nowo deliktów zawartych w rozdziale XXII k.k. Dobrą okazją do realizacji tego zabiegu są prowadzone obecnie przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości prace nad propozycjami zmian w Części szczególnej Kodeksu karnego.

Wydaje się, że przedstawione błędy legislacyjne są głównym powodem ograniczonego stosowania ww. przepisów w praktyce ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Oznaczałoby to, że kodeksowa karnoprawna ochrona środowiska naturalnego ma obecnie charakter symboliczny i fik-

cyjny właśnie z tego powodu. Postulowana reforma rozdziału XXII k.k. miałaby zatem na celu wprowadzenie rzeczywistej karnoprawnej ochrony środowiska naturalnego w Polsce.

PROTECTION OF NATURAL ENVIRONMENT IN CRIMINAL LAW

Summary

The aim of this paper is to answer the question of the formal and legal adequacy of instruments introduced to the Criminal Code to protect the natural environment. The regulation of its Chapter XXII has been analysed.

The author formulates a critical assessment of the regulation and postulates gross amendments to it. The necessary systemic correction should not only consist in substantial reformulation, but also a redefinition of the delicts referred to in the analysed chapter. It seems that the redrafting works currently being conducted by the Criminal Law Codification Committee at the Minister of Justice are a good occasion to implement the necessary amendments. What is needed is the elimination of the legislative errors which are the main obstacle today, and which reduce the scope of, or the extent to which the currently available provisions are applied in practice. As a result, the symbolic and fictitious character of the protection of natural environment in criminal law would make that protection a feasible reality.

LA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE

Riassunto

Lo scopo dello studio è di rispondere alla domanda sulla sostanziale correttezza di natura formale e giuridica degli strumenti di tutela penale dell'ambiente introdotti nel Codice penale. Da questo punto di vista all'analisi è stato sottoposto il Capitolo XII del codice penale.

In conclusione l'autore valuta la regolamentazione inclusa nel capitolo in oggetto in maniera critica e formula il postulato di procedere alla sua sostanziale modifica. Servono le modifiche sistemiche, volte alla totale riformulazione, persino alla determinazione ex novo delle trasgressioni incluse nel Capitolo XXII del codice penale. Un'ottima occasione al fine di realizzare questo compito sono i lavori volti a proporre modifiche nella Parte specifica del Codice civile svolti dalla Commissione di Codificazione del Diritto Penale presso Il Ministero della Giustizia. Sembra che gli errori legislativi indicati nell'articolo siano la causa principale dell'applicazione limitata delle regole analizzate nella prassi investigativa e nella giustizia. Ciò significherebbe che la tutela penale dell'ambiente sia di carattere simbolico e fittizio proprio per questo motivo. Per cui la riforma postulata avrebbe lo scopo di introdurre la reale tutela dell'ambiente.

AGNIESZKA SZYMECKA-WESOŁOWSKA

Procedura notyfikacji suplementów diety, czyli o potrzebie nowelizacji ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia

1. Wstęp

Suplementy diety to środki spożywcze, których celem jest uzupełnienie normalnej diety. Są one skoncentrowanym źródłem witamin lub składników mineralnych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny fizjologiczny i są wprowadzane do obrotu w formie umożliwiającej dawkowanie, np. w postaci kapsułek, tabletek, drażetek, saszetek z proszkiem, ampulek z płynem, butelek z kroplomierzem przeznaczonych do spożywania w małych, odmierzonych ilościach jednostkowych¹. Jak łatwo zauważyć, suplementy diety pod względem swoich właściwości różnią się znacznie od środków spożywczych powszechnie spożywanych (mają zbliżoną postać do produktów leczniczych), dlatego też należą do nielicznej grupy środków spożywczych, które przed wprowadzeniem do obrotu (bądź równolegle z nim) wymagają powiadomienia właściwego organu administracyjnego, tj. Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS)².

Procedura powiadamiania została szczegółowo uregulowana w art. 29-32 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia³. Po-

¹ Tak definicja suplementów diety zawarta w art. 3 ust. 3 pkt 39 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.jedn.: Dz. U. 2010, nr 136, poz. 914 ze zm.

² Oprócz suplementów diety do grupy tej należą także np. niektóre środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz żywność wzbogacona.

³ Dalej jako: ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

mimo jednak wielu już lat obowiązywania ww. przepisów, wciąż budzą one szereg wątpliwości powodujących znaczne problemy praktyczne. Krytykowane są ze względu na brak efektywnej kontroli rynku suplementów diety, relacji właściwych organów z przedsiębiorcami, jak i z uwagi na niewystarczające gwarancje kontroli konsumenckiej. Pojawiają się także wątpliwości w zakresie zgodności ww. przepisów z prawem unijnym. Problem ten robi się coraz bardziej palący ze względu na dynamiczny rozwój rynku suplementów diety. Jak się ocenia, wartość tego rynku w 2011 r. wynosiła ok. 32 mld euro, podczas gdy prognozy na 2015 r. przewidują wzrost tej wartości aż o 25%⁴.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie głównych braków obecnie obowiązującej procedury notyfikacyjnej oraz jej praktycznych skutków prawnych i gospodarczych nie tylko z punktu widzenia przedsiębiorców, lecz także konsumentów. Mankamenty te dotyczą m.in. zakresu obowiązku notyfikacyjnego, postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego, w tym zwłaszcza formy rozpoczęcia i zakończenia tego postępowania, braku uregulowania kwestii powiadomienia korygującego oraz formy zakończenia samej procedury notyfikacyjnej. Przedstawione w artykule uwagi zawierają elementy analizy prawnoporównawczej oraz orzeczeń sądów administracyjnych. W końcowej części artykułu zostały zebrane zasygnalizowane w artykule postulaty *de lege ferenda*.

2. Zakres obowiązku notyfikacyjnego

Kwestię procedury notyfikacyjnej na poziomie Unii Europejskiej reguluje art. 10 dyrektywy nr 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych⁵. Zgodnie z tym przepisem: „Aby ułatwić skuteczne monitorowanie suplementów żywnościowych, Państwa Członkowskie mogą zażądać, by producent lub osoba wprowadzająca dany produkt na rynek na ich terytorium informowała o tym właściwy organ poprzez przesłanie do tego organu wzoru modelu etykiety używanej dla tego produktu”. Artykuł 29 ust. 2 ustawy

⁴ Źródło: European Federation of Associations of Health Product Manufacturers (EHPM).

⁵ Dz. Urz. L 183 z 12 lipca 2002 r., s. 51 ze zm. (dalej jako: dyrektywa nr 2002/46/WE).

o bezpieczeństwie żywności i żywienia, który implementuje zacytowany przepis do polskiego porządku prawnego, znacznie ten zakres rozszerza. Na jego mocy w powiadomieniu, które podmiot działający na rynku spożywczym jest zobowiązany złożyć do Głównego Inspektora Sanitarnego, wymagane jest podanie następujących danych:

- 1) nazwa produktu oraz jego producenta,
- 2) postać produktu, w jakiej jest on wprowadzany do obrotu,
- 3) wzór oznakowania w języku polskim,
- 4) kwalifikacja/rodzaj środka spożywczego przyjęta przez podmiot działający na rynku spożywczym,
- 5) skład jakościowy obejmujący dane dotyczące składników zawartych w produkcie, w tym substancji czynnych,
- 6) skład ilościowy składników,
- 7) imię i nazwisko albo nazwę, adres oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP) podmiotu powiadamiającego o pierwszym wprowadzeniu do obrotu.

Ponadto jeżeli środek spożywczy, którego dotyczy powiadomienie, znajduje się w obrocie w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, w powiadomieniu należy wskazać właściwy organ tego państwa, który został powiadomiony o wprowadzeniu środka spożywczego do obrotu lub zezwolił na wprowadzenie środka spożywczego do obrotu w tym państwie i załączyć równocześnie kopię uprzedniego powiadomienia lub zezwolenia (tak stanowi art. 29 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia).

O ile wymóg podawania w powiadomieniu nazwy produktu, danych identyfikacyjnych podmiotu powiadamiającego i kwalifikacji prawnej produktu, którego powiadomienie dotyczy, nie budzi większych kontrowersji (jest bowiem ściśle związany ze złożeniem samego powiadomienia), o tyle – w porównaniu z art. 10 dyrektywy nr 2002/46/WE – pewne zastrzeżenia może budzić obowiązek podawania składu ilościowego i jakościowego produktu, ponieważ znacznie wykracza poza wynikający z dyrektywy ewentualny obowiązek załączania w powiadomieniu jedynie wzoru oznakowania. Należy bowiem podkreślić, że podmiot odpowiedzialny za produkt nie ma zasadniczo obowiązku zawierania na etykiecie wszystkich szczegółowych informacji na temat ilości składników występujących w produkcie. Co do zasady, jak wynika z przepisów dotyczących oznakowania suplementów diety i innych środków spożywczych, ilość danego składnika suplementu diety powinna być podawana w jego

oznakowaniu jedynie w odniesieniu do składników aktywnych⁶ (a nie wszystkich składników produktu, np. także substancji dodatkowych) lub w przypadku, gdy dany składnik jest szczególnie wyeksponowany etykiecie⁷. Tak więc obowiązek podawania w powiadomieniu składu ilościowego i jakościowego produktu nie jest równoznaczny z przedstawieniem wzoru etykiety.

Co więcej, z punktu widzenia podmiotów składających powiadomienie obowiązek podawania w powiadomieniu ilości (a często także innych, dodatkowych danych szczegółowych dotyczących poszczególnych składników, np. ekstraktów)⁸ może rodzić szereg trudności praktycznych. Wspomnieć tu można chociażby o trudnościach importerów i dystrybutorów krajowych, którzy wprowadzają na rynek polski wyroby produkowane w innych krajach Unii Europejskiej. Często od producentów uzyskują

⁶ Por. § 5 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z 9 października 2007 r. w sprawie składu oraz oznakowania suplementów diety (Dz. U. 2007, Nr 196, poz. 1425 ze zm.): „zawartość witamin i składników mineralnych oraz innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny efekt fizjologiczny obecnych w suplemencie diety deklaruje się w oznakowaniu w postaci liczbowej; jednostki używane do określania zawartości witamin i składników mineralnych muszą być zgodne z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia”.

⁷ Por. § 9 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych (Dz. U. 2007, Nr 137, poz. 966 ze zm.): „W oznakowaniu opakowanego środka spożywczego podaje się ilościową zawartość składnika lub kategorii składników tego środka spożywczego, jeżeli: 1) nazwa składnika lub kategorii składników występuje w nazwie środka spożywczego lub nazwa tego środka spożywczego jest zazwyczaj kojarzona przez konsumenta z zawartością składnika lub kategorii składników w tym środku spożywczym; 2) nazwa składnika lub kategorii składników jest podkreślona w oznakowaniu środka spożywczego w formie pisemnej, przy użyciu obrazków i grafiki; 3) składnik lub kategoria składników jest istotny dla scharakteryzowania środka spożywczego i odróżnienia go od innych środków spożywczych, z którymi może być mylony ze względu na podobieństwo nazwy lub wyglądu”. Podobnie też Załącznik VIII rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 304 z 22 listopada 2011 r.), które zaczną być stosowane od 13 grudnia 2014 r.

⁸ Podawanie tego rodzaju szczegółowych informacji jest wymagane w ramach Elektronicznego Systemu Powiadamiania, zamieszczonego na stronie internetowej GIS, z którego powinien korzystać podmiot powiadamiający. Art. 29 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia tak stanowi: „Powiadomienia, o którym mowa w ust. 1, dokonuje się w formie dokumentu elektronicznego powstałego przez wprowadzenie danych do elektronicznego formularza powiadomienia, którego wzór określają przepisy wydane na podstawie art. 31 ust. 6 pkt 1”.

oni informacje na temat produktu tylko w formie ogólnych etykiet i dostarczanie szczegółowych receptur produktów znacznie wydłuża w czasie złożenie powiadomienia. W praktyce zatem wymóg podawania tak szczegółowych informacji może znacznie wydłużyć czas wprowadzania do obrotu w Polsce produktu, który jest legalnie rozprowadzany na rynkach innych państw członkowskich Unii Europejskiej, a niekiedy nawet udaremnić jego wprowadzenie.

Z tego względu w odniesieniu do analizowanego tutaj zakresu obowiązku notyfikacyjnego wynikającego z art. 29 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia w doktrynie zasygnalizowano wątpliwości co do jego zgodności z prawem europejskim. W szczególności podano w wątpliwość, czy obowiązek ten nie przekracza autonomii przyznanej państwom członkowskim w dyrektywie nr 2002/46/WE, a w konsekwencji – czy nie ma on zakazanego w art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej skutku równoważnego do ograniczeń ilościowych w przywozie, a przez to nie wpływa na ograniczenie swobodnego przepływu towarów⁹.

Wydaje się, że uregulowana w art. 10 dyrektywy nr 2002/46/WE kwestia procedury notyfikacyjnej posiada cechy harmonizacji alternatywnej, w której państwo członkowskie ma pozostawiony wybór w kwestii implementacji określonych norm. Ten rodzaj harmonizacji charakteryzuje się tym, że „państwo może wybrać pomiędzy różnymi możliwościami przewidzianymi przez dyrektywę, bez prawa dodania własnej opcji krajowej”¹⁰. Artykuł 10 dyrektywy nr 2002/46/WE pozostawia ustawodawcy krajowemu możliwość wprowadzenia obowiązku notyfikacyjnego, z której może on – ale nie musi – skorzystać. W przypadku jednak, gdy państwo członkowskie decyduje się na wprowadzenie procedury notyfikacyjnej, powoływany przepis dyrektywy raczej nie pozostawia możliwo-

⁹ Tak M. Korzycka-Iwanow, M. Zboralska, *Never-ending Debate on Food Supplements: Harmonisation or Disharmonisation of the Law?*, „European Food and Feed Law Review” 2010, nr 2, s. 132; tak też P. Wojciechowski, *Introduction of a Food Supplement into the Polish Market*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2010, nr 1, s. 5.

¹⁰ Cyt. K. Kowalik-Bañczak, w: A. Wróbel (red.), *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Warszawa 2009, t. 2, s. 643. Por. też A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, która podnosi, że: „Harmonizacja alternatywna zakłada możliwość skorzystania przez państwo członkowskie z (równoważnych) opcji implementacyjnych, wskazanych enumeratywnie w postanowieniach (lub aneksie) dyrektywy. Opcje takie stanowią katalog zamknięty, ustanowiony na poziomie unijnym”.

ści wyboru sposobu, w jaki procedura ta powinna być prowadzona. Wyraźnie stanowi, że informowanie właściwego organu powinno nastąpić „poprzez przesłanie do tego organu wzoru modelu etykiety używanej dla tego produktu”. W tym wypadku zatem art. 10 dyrektywy nr 2002/46/WE wydaje się znacznie ograniczać swobodę implementacyjną państw członkowskich Unii Europejskiej, o ile nie wyłączać jej w sposób zupełny.

Niezależnie od tego należałoby jednak dodatkowo rozważyć, czy rozszerzony obowiązek powiadamiania organu o wprowadzeniu (lub zamiarze wprowadzenia) do obrotu suplementu diety przewidziany w art. 29 ust. 2 polskiej ustawy, mógłby znaleźć swoje umocowanie prawne w art. 36 Traktatu, który pozwala na stosowanie ograniczeń w handlu wewnątrzwspólnotowym, pod warunkiem że jest to uzasadnione m.in. względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin¹¹. Niejako automatycznie nasuwającą się przesłanką mogłoby być w tym przypadku chronione w tym przepisie dążenie państw członkowskich do zapewnienia ochrony zdrowia i życia ludzi i ochrony (innych) interesów konsumentów. Monitorowanie suplementów diety – tj. wyraźnie wskazany w art. 10 dyrektywy nr 2002/46/WE cel procedury notyfikacyjnej – jest bowiem istotnym elementem urzędowej kontroli żywności, ukierunkowanej w głównej mierze na zapobieganie, eliminowanie i ograniczanie zagrożenia dla ludzi i zwierząt¹².

¹¹ Należy jednocześnie zasygnalizować, że w myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odwoływanie się do art. 36 jest wykluczone w przypadku zaistnienia pełnej harmonizacji wspólnotowej. Tak P. Dąbrowska, w: A. Wróbel (red.), *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2009, s. 737. Por. też R. Skubisz, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2012, Lex, pkt 36.7: „Działania podejmowane przez Państwa członkowskie w obszarach objętych harmonizacją zupełną oceniane są wyłącznie z punktu widzenia zgodności z przepisami ujednolicającymi lub harmonizującymi [...]. W przypadku harmonizacji pełnej państwa nie mogą wprowadzać wyższego poziomu ochrony niż przewidziany w prawie wspólnotowym”. Nie bez znaczenia jednak pozostaje także podstawa prawna przyjęcia dyrektywy nr 2002/46/WE, tj. art. 95 TWE, który wprowadza – pod określonymi warunkami – możliwość ustanowienia (lub utrzymania) stosowania surowszych postanowień krajowych, nawet wtedy, gdy dane zagadnienie zostało zharmonizowane na poziomie unijnym, i to również w przypadku harmonizacji pełnej. Tak K. Kowalik-Bańczak, op. cit., s. 654.

¹² Por. pkt 19 preambuły dyrektywy nr 2002/46/WE: „Biorąc pod uwagę szczególnie charakter suplementów żywnościowych, należy udostępnić organom monitorującym dodatkowe środki umożliwiające skuteczną kontrolę takich produktów”. Por. także art. 2 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym

Rozważyć jednak należy, czy przyjęte rozwiązanie spełnia wymogi zasady proporcjonalności, która – jak wskazuje się w doktrynie – urasta do rangi najważniejszego elementu art. 36 Traktatu¹³. By dane rozwiązanie mogło zostać uznane za proporcjonalne, powinno ono, po pierwsze, nadawać się do osiągnięcia zakładanego przez państwo celu, a po drugie, cel ten nie może być osiągnięty za pomocą środków wpływających w mniejszym stopniu na handel między państwami członkowskimi niż wprowadzone ograniczenie. Innymi słowy, pierwszy element testu odpowiada na pytanie, czy można racjonalnie oczekiwać, że za pomocą podjętych przez państwo środków uda się osiągnąć zakładany i godny ochrony cel¹⁴. Drugi element testu polega na sprawdzeniu, czy ten sam cel nie może zostać osiągnięty za pomocą innych środków, które również ograniczają handel między państwami członkowskimi, ale czynią to w mniejszym stopniu, zapewniając przy tym taką samą skuteczność ochrony danej wartości¹⁵.

W przypadku analizowanego przepisu spełnienie przesłanek proporcjonalności może wzbudzić pewne wątpliwości. Przyjmując, że obowiązek podawania szczegółowych danych służy podniesieniu standardu ochrony zdrowia i życia konsumentów nabywających dany produkt w Polsce, wskazać należy, że cel ten nie jest do końca kompatybilny z kompetencjami Głównego Inspektora Sanitarnego przyznanymi temu organowi w zakresie procedury notyfikacyjnej. Został on bowiem umocowany do przyjmowania powiadomienia (art. 29 ust. 1), do (ewentualnego) weryfikowania zgodności przyjętej przez podmiot powiadamiający kwalifikacji prawnej produktu (art. 30 ust. 1) oraz do prowadzenia rejestru obecnych na polskim rynku suplementów (art. 30 ust. 5). W ramach procedury notyfikacyjnej Główny Inspektor Sanitarny nie uzyskał natomiast wyraźnej kompetencji do badania bezpieczeństwa produktów¹⁶.

i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, który definiuje pojęcie monitorowania jako: „prowadzenie zaplanowanej sekwencji obserwacji i pomiarów w celu uzyskania obrazu stanu zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu”.

¹³ Zob. R. Skubisz, op. cit., pkt 36.6.4.

¹⁴ R. Skubisz, *Swoboda przepływu towarów*, w: R. Skubisz (red.), *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2005, s. 229.

¹⁵ R. Skubisz, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), op. cit., pkt 6.6.4.

¹⁶ Takie wyraźne zadanie przyznawał natomiast Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu art. 19 ust. 1 ustawy z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. 2001, Nr 63, poz. 634 ze zm.), w wersji wprowadzonej nowelizacją z 2003 r. Przepis ten stanowił:

Nawet jednak jeśli GIS poweźmie wątpliwość co do bezpieczeństwa produktu i rozpocznie w tym celu postępowanie wyjaśniające, to – jak wynika z praktyki – zobowiązuje podmiot powiadamiający do przedstawienia opinii jednostki naukowej. Tego rodzaju postanowienie zobowiązujące producenta/dystrybutora do przedłożenia opinii potwierdzającej kwalifikację i bezpieczeństwo stosowania danego suplementu diety nie wstrzymuje jednak możliwości wprowadzenia produktu na rynek, a tym samym „przerzuca” kontrolę nad danym produktem na właściwego państwowego powiatowego lub granicznego inspektora sanitarnego. W myśl bowiem art. 32 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia organem właściwym do wydawania decyzji o czasowym wstrzymaniu wprowadzenia do obrotu lub wycofania z obrotu produktów niespełniających kryteriów określonych dla suplementu diety (w tym także jego bezpieczeństwa), do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez GIS, jest właściwy państwowy powiatowy lub graniczny inspektor sanitarny, a nie sam Główny Inspektor Sanitarny¹⁷. Należy także podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych właściwy państwowy powiatowy lub graniczny inspektor sanitarny, wydając decyzję o zakazie wprowadzania do obrotu lub wycofania z obrotu jest zobowiązany do przeprowadzenia odrębnego (od prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego) postępowania dowodowego, o czym będzie bliżej mowa w dalszej części artykułu.

W świetle powyższego nie wydaje się zatem zasadne twierdzenie, by ogólny obowiązek podawania szczegółowych informacji o recepturze produktu mógł być uznany za środek proporcjonalny do realizacji celu, jakim jest w szczególności ochrona zdrowia i życia konsumentów. Co więcej, jak wskazuje się w doktrynie, „dla oceny proporcjonalności miarodajne są rozwiązania istniejące w innych państwach członkowskich. Nie

„Na podstawie powiadomienia, o którym mowa w art. 18 ust. 1, przeprowadza się postępowanie mające na celu wyjaśnienie, czy wymienione w powiadomieniu środki spożywcze nie stanowią zagrożenia dla zdrowia człowieka [wytluszc. – A.Sz.-W.], a w odniesieniu do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego dodatkowo, czy odpowiadają one szczególnym potrzebom żywieniowym, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 16, oraz czy wyraźnie różnią się od żywności przeznaczonej do powszechnego spożycia”. Przepis ten obowiązywał w tym brzmieniu do 2005 r.

¹⁷ Należy jednak wskazać, że zgodnie z art. 31a ust. 1 zd. 1 ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. 2011, Nr 212, poz. 1263): „Główny Inspektor Sanitarny może podejmować wszelkie czynności należące do zakresu działania państwowego inspektora sanitarnego, jeżeli przemawiają za tym względy bezpieczeństwa sanitarnego”.

determinują one rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczalności środka. Mogą jedynie stanowić wskazówkę przy weryfikowaniu istnienia mniej restrykcyjnej alternatywy¹⁸. W wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej, które zdecydowały się na wprowadzenie procedury notyfikacyjnej, w ramach zgłoszenia notyfikacyjnego wymagane jest jedynie – zgodnie z art. 10 dyrektywy nr 2002/46/EWG – przedstawienie wzoru etykiety (np. w Finlandii, we Włoszech czy w Niemczech).

W związku z powyższym *de lege ferenda* należałoby postulować, by z zakresu obowiązku notyfikacyjnego przewidzianego w art. 29 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia został wyłączony wymóg podawania informacji dotyczących składu ilościowego i jakościowego produktu. Wymóg ten – przynajmniej na pierwszym etapie postępowania notyfikacyjnego – może być uznany za środek ograniczający swobodny przepływ towarów na unijnym rynku, a jako taki niezgodny z prawem europejskim¹⁹. Zasadne natomiast byłoby wprowadzenie wymogu przedstawiania danych szczegółowych (w tym zwłaszcza informacji dotyczących ilościowego i jakościowego składu produktu), dopiero gdy Główny Inspektor Sanitarny – na podstawie przedstawionej etykiety – poweźmie wątpliwości co do bezpieczeństwa (czy kwalifikacji produktu) produktu. Tego rodzaju rozwiązanie przewiduje przykładowo prawo włoskie. Podkreślenia wymaga, że obowiązywało ono także w Polsce na mocy ustawy z 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, która została zastąpiona przez ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia. W myśl art. 18 ust. 1 tejże ustawy, przedsiębiorca wprowadzający po raz pierwszy do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej suplementy diety był zobowiązany powiadomić o tym fakcie Głównego Inspektora Sanitarnego, przedkładając jedynie wzór etykiety. Dopiero gdy informacje zamieszczone na etykiecie (i inne dokumenty załączane ewentualnie przez zawiadamiającego) były niewystarczające do prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, Główny Inspektor Sanitarny mógł zobowiązać przedsiębiorcę do przedłożenia szczegółowych informacji wymienionych w § 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 26 kwietnia 2004 r.

¹⁸ R. Skubisz, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), op. cit., pkt 36.6.4.

¹⁹ Por. w tym zakresie także art. 11 ust. 1 dyrektywy nr 2002/46/WE, który stanowi: „Bez uszczerbku dla przepisów art. 4 ust. 7 Państwa Członkowskie nie zabraniają ani nie ograniczają handlu produktami wymienionymi w art. 1, które spełniają wymogi niniejszej dyrektywy oraz, gdzie to właściwe, wymogi aktów prawnych Wspólnoty wykonujących niniejszą dyrektywę, ze względu na ich skład, specyfikacje produkcyjne, prezentację lub etykietowanie”.

w sprawie postępowania wyjaśniającego dotyczącego żywności wprowadzanej po raz pierwszy do obrotu²⁰, w tym m.in. składu ilościowego i jakościowego danego środka spożywczego²¹.

3. Postępowanie wyjaśniające

Kolejnym elementem procedury notyfikacyjnej, który budzi szeroką krytykę w doktrynie, jest przewidziane w art. 30 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia postępowanie wyjaśniające. W myśl ustępu 1 tego artykułu po otrzymaniu powiadomienia „Główny Inspektor Sanitarny może przeprowadzić postępowanie mające na celu wyjaśnienie, czy produkt objęty powiadomieniem, ze względu na jego skład, właściwości poszczególnych składników oraz przeznaczenie: 1) jest środkiem spożywczym zgodnie z zaproponowaną przez podmiot działający na rynku spożywczym kwalifikacją oraz czy spełnia wymagania dla danego rodzaju środka spożywczego, w szczególności, czy jako: [...] b) suplement diety lub środek spożywczy, do którego dodano witaminy, składniki mineralne lub inne substancje wykazujące efekt odżywczy lub inny fizjologiczny spełnia warunki określone w przepisach wydanych – odpowiednio – na podstawie art. 27 ust. 6 i 7 oraz w rozporządzeniu 1925/2006; 2) nie spełnia wymagań innego rodzaju produktu przeznaczonego do używania przez ludzi, w szczególności produktu leczniczego w rozumieniu przepisów prawa farmaceutycznego, kosmetyku w rozumieniu przepisów o kosmetykach lub wyrobu medycznego w rozumieniu przepisów o wyrobach medycznych”. Zgodnie zaś z art. 30 ust. 2-4 ustawy: „2. Główny Inspektor Sanitarny powiadamia niezwłocznie podmiot, o którym mowa

²⁰ Dz. U. 2004, Nr 104, poz. 1095.

²¹ Zgodnie z § 4 tego rozporządzenia: „Jeżeli informacje podane w powiadomieniu są niewystarczające dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, Główny Inspektor Sanitarny, na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, może zobowiązać przedsiębiorcę do przekazania: 1) informacji o: a) składzie jakościowym i ilościowym środka spożywczego, b) metodach analitycznych do oznaczania składników w tym środku spożywczym, c) postaci, w jakiej środek spożywczy będzie wprowadzany do obrotu; 2) wyników badań naukowych określających: a) zawartość witamin, składników mineralnych i innych substancji czynnych zawartych w środku spożywczym, b) poziom zanieczyszczeń chemicznych, mikrobiologicznych lub fizycznych; 3) próbki środka spożywczego; 4) w przypadku środków spożywczych przywożonych z zagranicy: a) certyfikatu jakości zdrowotnej władz sanitarnych kraju producenta, b) informacji dotyczącej adresata i daty pierwszego powiadomienia, c) etykiety z kraju pierwszego powiadomienia”.

w art. 29 ust. 1, o rozpoczęciu postępowania, o którym mowa w ust. 1. 3. Postępowanie, o którym mowa w ust. 1, nie może trwać dłużej niż 60 dni roboczych, z wyłączeniem czasu niezbędnego do udokumentowania spełnienia wymagań, o których mowa w ust. 1. 4. Podmiot, o którym mowa w art. 29 ust. 1, jest powiadamiany pisemnie o wynikach przeprowadzonego postępowania, z zastrzeżeniem art. 31”.

3.1. Przesłanki wszczęcia postępowania wyjaśniającego

W odniesieniu do tak uregulowanego postępowania wyjaśniającego zastrzeżenia w doktrynie budzi przede wszystkim brak dookreślenia przesłanek jego wszczęcia. Artykuł 30 ust. 1 stanowi jedynie, że organ „może przeprowadzić postępowanie” oraz wskazuje na cele tego postępowania i przesłanki oceny. Celem postępowania jest wyjaśnienie, czy produkt spełnia kwalifikację i wymagania prawne związane z kwalifikacją proponowaną przez producenta bądź też nie jest produktem innego rodzaju, natomiast ocena w tym zakresie powinna być przeprowadzona na podstawie składu, właściwości poszczególnych składników oraz przeznaczenia produktu²². Nie ulega zatem wątpliwości, że organ jest uprawniony do wszczęcia postępowania zawsze, ilekroć w danym powiadomieniu jako problematyczna jawi się jakaś kwestia związana bezpośrednio z kwalifikacją produktu jako suplementu diety lub wymogami prawnymi stawianymi tym produktom²³. Może to być przykładowo niezgodna z definicją wyrażoną w art. 3 ust. 3 pkt 39 ustawy postać produktu czy kategoria zawartych w produkcie składników (np. niedozwolona forma chemiczna witamin). Wskazać jednak należy, że w praktyce często przedmiotem postępowania wyjaśniającego jest bezpośrednio także kwestia bezpieczeństwa produktu. Przykładowo organ wszczyna postępowanie ze względu na wysoką dawkę jakiegoś składnika produktu (niekoniecznie witaminy lub składnika mineralnego) i jednocześnie zobowiązuje podmiot powiadamia-

²² W doktrynie podnosi się, że „postępowanie wyjaśniające ma na celu ustalenie, czy zgłoszony produkt odpowiada nadanej mu przez podmiot zgłaszający kwalifikacji oraz czy jego składniki są zgodne z wymogami dotyczącymi suplementów diety”. Tak M. Kondrat (red.), *Prawo suplementów diety*, Warszawa 2012, s. 42.

²³ Można dodać, że na mocy art. 19 ust. 1 i 1a poprzednio obowiązującej ustawy z 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Główny Inspektor Sanitarny miał obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec każdego zgłoszonego suplementu diety, z wyjątkiem produktów, które były już wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

jący do przedstawienia opinii jednostki naukowej potwierdzającej bezpieczeństwo przyjętej przez producenta dziennej porcji. Pojawia się zatem pytanie, czy tego rodzaju kwestia mieści się w wyrażonych w art. 30 ust. 1 ustawy celach i przesłankach postępowania wyjaśniającego.

Jak wskazano wyżej, celem omawianego postępowania jest wyjaśnienie, czy produkt, którego dotyczy powiadomienie, „jest środkiem spożywczym zgodnie z zaproponowaną przez podmiot działający na rynku spożywczym kwalifikacją oraz czy spełnia wymagania dla danego rodzaju środka spożywczego”. Ponieważ przesłanką *sine qua non*, a więc podstawowym wymogiem legalności każdej kategorii środków spożywczych, w tym także suplementów diety, jest ich bezpieczeństwo (co wynika bezpośrednio z art. 14 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności)²⁴, uzasadniona wydaje się teza, że Główny Inspektor Sanitarny jest uprawniony do wszczęcia postępowania wyjaśniającego także w zakresie kwestii bezpieczeństwa danego produktu. Taka wykładnia jest także zgodna z głównym celem prawa żywnościowego, tj. dążeniem do zapewnienia szeroko pojętej ochrony konsumentów²⁵.

3.2. Wszczęcie postępowania wyjaśniającego – obowiązek czy uprawnienie Głównego Inspektora Sanitarnego?

W odniesieniu do okoliczności wszczęcia postępowania wyjaśniającego w doktrynie wskazuje się także, że: „Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego po otrzymaniu powiadomienia o produkcie wprowadzanym po raz pierwszy do obrotu określone jest jako uprawnienie (a nie obowiązek) GIS. Mając jednak na względzie cel regulacji, tj. ochronę praw konsumentów, należy przyjąć, że postępowanie takie może nie zostać przeprowadzone jedynie w sytuacji, gdy GIS nie będzie miał żadnych wątpliwości co do przedmiotu i treści zgłoszenia, a w szczególności

²⁴ Art. 14 ust. 1 stanowi: „Żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek”.

²⁵ Por. art. 5 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia nr 178/2002 „prawo żywnościowe ma za zadanie realizację jednego lub więcej ogólnych celów dotyczących wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz ochrony interesów konsumentów”. Por. też powoływany już wyżej art. 31a ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

co do kwalifikacji produktu zaproponowanej przez podmiot zgłaszający. W każdym innym przypadku, zwłaszcza w sytuacji jakichkolwiek zastrzeżeń organu, które mogą doprowadzić do czasowego wstrzymania, zakazu wprowadzania lub nakazaniu wycofania z obrotu, bądź też zastrzeżeń co do kwalifikacji produktu zaproponowanej przez podmiot zgłaszający, uznać należy, że GIS ma obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego²⁶. W tym kontekście postępowanie wyjaśniające nabiera charakteru gwarancyjnego, zapewniającego wysoki standard ochrony życia, zdrowia i innych interesów konsumentów.

Teza ta spotkała się jednak z polemiką: „postawioną w doktrynie tezę należy uznać za błędną, gdyż ukierunkowana jest na zbyt szeroko rozumianą dowolność i uznaniowość GIS, co pośrednio koliduje z konstytucyjną zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa. Brak jednoznacznych kryteriów [wszczęcia postępowania – wyj. A.Sz.-W.] nie może uprawniać organu do działania ponad przepisy prawa przewidujące uprawnienia”²⁷. Z zarzutem tym nie można się jednak w żaden sposób zgodzić.

Po pierwsze przepis art. 30 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia przyznaje organowi kompetencję do działania (wszczęcia postępowania wyjaśniającego), co jest pojęciem szerszym niż pojęcie uprawnienia bądź obowiązku organu. Ewentualną bezprawność działania organu należy rozpatrywać w kontekście przekroczenia kompetencji, co jest istotne z punktu widzenia praw i obowiązków podmiotu administrowanego. Wszczęcie postępowania wyjaśniającego przez Głównego Inspektora Sanitarnego, w przypadku jakichkolwiek zastrzeżeń tego organu, będzie mieściło się w ramach przyznanej mu kompetencji bez względu na to, czy – z teoretycznego punktu widzenia – uznamy to działanie za wykonanie obowiązku lub wykonanie uprawnienia. Takie działanie będzie prawnie dopuszczone i prawnie skuteczne. Trudno też dopatrywać się w takim przypadku sprzeczności z Konstytucją.

Po drugie, rozpatrywany tutaj art. 30 ust. 1 ma charakter uznaniowy (mówiąc szerzej – dyskrecyjny), a uznaniowość organu nigdy nie jest absolutna, w sensie, że w niektórych przypadkach powstaną przesłanki uznania działania organu za obowiązek (organ powinien działać), a nie-

²⁶ Tak A. Balicki, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 562.

²⁷ Tak M. Świeca, P. Kutrzebka, D. Mientkiewicz, *Nieuregulowany rynek suplementów*, „Gazeta Finansowa” z 7-13 marca 2014 r., s. 10.

kiedy przesłanki zaniechania działania (organ nie powinien działać). Co więcej, jak przyjmuje się w doktrynie prawa administracyjnego, „regułą jest obowiązek działania, gdy spełnione są przesłanki użycia kompetencji. Powszechnie przyjęte jest twierdzenie, że organ wyposażony w kompetencję jest zobowiązany do »czynienia z niej użytku«, czyli ma obowiązek ją wykonywać”²⁸. I dalej: „Organ wyposażony w kompetencję dyskrecyjną zawartą w formule: »organ może« ma przecież obowiązek uczynić użytek z tej kompetencji polegający na tym, że powinien on na podstawie zebranych dowodów i dokonanych ustaleń rozważyć, czy działanie ma być podjęte, czy też nie. Mimo pozostawionego luzu co do samego wyboru nie może on po prostu zaniechać działania, jeśli nie ma dla tego kroku pewnego uzasadnienia. Inaczej mówiąc, kompetencja dyskrecyjna też powinna być wykonywana obowiązkowo, a nieczynienie jest tylko jednym z możliwych wariantów jej wykonania, którego wybór ujawnia się dopiero po zbadaniu wszelkich elementów sprawy”²⁹. W tym świetle zgodzić się należy z twierdzeniem, że przyznaną Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu kompetencję do wszczęcia postępowania wyjaśniającego należy traktować jako obowiązek wszczęcia postępowania, ilekroć tylko pojawią się zastrzeżenia mogące doprowadzić do czasowego wstrzymania, zakazu wprowadzania lub nakazaniu wycofania z obrotu, bądź też zastrzeżenia, co do kwalifikacji produktu zaproponowanej przez podmiot zgłaszający. Twierdzenie takie jest także uzasadnione z punktu widzenia osiągnięcia głównego celu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, którym jest ochrona zdrowia i innych interesów konsumenta.

3.3. Termin i forma prawna wszczęcia postępowania wyjaśniającego

Oprócz braku określenia dokładnych przesłanek wszczęcia postępowania wyjaśniającego, który prowadzi do szeregu – zasygnalizowanych wyżej – wątpliwości, krytykowany jest także brak określenia w ustawie terminu oraz formy prawnej wszczęcia tego postępowania. Na mocy art. 30 ust. 2 Główny Inspektor Sanitarny został zobowiązany jedynie do niezwłocznego poinformowania podmiotu zgłaszającego o rozpoczęciu postępowania. Takie rozwiązanie może rodzić niepewność co do sytuacji

²⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 164.

²⁹ Ibidem, s. 166.

prawnej podmiotu zgłaszającego. Informacja taka może dojść nawet w kilka miesięcy po złożeniu powiadomienia, kiedy podmiot ten poczynił inwestycje, wprowadził produkt na rynek, a konsumenci zdążyli się już nim zaznajomić³⁰. Brak zaś określenia formy prawnej wszczęcia postępowania wyjaśniającego prowadzi do tego, że podmiot zgłaszający pozbawiony jest możliwości polemizowania z samym faktem wszczęcia tego postępowania³¹.

W przedmiocie braku określenia terminu w doktrynie wskazuje się jednak, że pomimo braku związania organu konkretnym terminem, Główny Inspektor Sanitarny jest zobowiązany do niezwłocznego poinformowania podmiotu zgłaszającego o rozpoczęciu postępowania, co powinno być odczytywane jako powinność organu do wszczęcia postępowania niezwłocznie po dokonaniu przez podmiot powiadomienia³². W orzecznictwie także wielokrotnie podkreślano, że zwlekanie ze wszczęciem postępowania może być poczytywane za formę braku dobrej woli organu, a tym samym naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego, o których mowa w art. 8 k.p.a. (tj. zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej) oraz w art. 12 k.p.a. (tj. zasady szybkości postępowania)³³. Wprawdzie postępowanie wyjaśniające nie kończy się decyzją administracyjną, a więc samo w sobie nie jest postępowaniem administracyjnym, jednakże można odnieść powołane przepisy k.p.a. także do postępowania wyjaśniającego na mocy art. 4 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, który stanowi: „do postępowania przeprowadzonego przez organy urzędowej kontroli żywności stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej”³⁴.

Niemniej *de lege ferenda* należałoby postulować uzupełnienie przepisów dotyczących postępowania wyjaśniającego o termin, który jasno określałby ramy czasowe możliwości wszczęcia przez Głównego Inspek-

³⁰ M. Korzycka-Iwonow, M. Zboralska, op. cit., s. 132, sygnalizują także wątpliwość w kwestii tego, czy postępowanie może być wszczęte, jeśli produkt był na rynku przez dłuższy czas, a GIS potwierdził przyjęcie do wiadomości powiadomienia.

³¹ Tak P. Kutrzebka, M. Świeca, *Suplementy diety – polskie przepisy a postępowanie regulacyjne unijne*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2011, nr 5, s. 75.

³² A. Balicki, op. cit., s. 566.

³³ Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 19 listopada 2007 r., III SA/Kr 820/07.

³⁴ Tak także II OSK 1676/09 – Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2009 r. Por. też P. Wojciechowski, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 348.

tora Sanitarnego postępowania wyjaśniającego. Przykładowo we Włoszech Ministerstwo Zdrowia ma 90 dni na wystąpienie do podmiotu zgłaszającego o przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących produktu. Artykuł 30 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia określa jedynie czas trwania samego postępowania wyjaśniającego, który nie powinien przekraczać 60 dni roboczych, z wyłączeniem czasu niezbędnego do udokumentowania przez podmiot zgłaszający spełnienia wymagań (tzw. *stop-clock*). Zasadnym byłoby także, by postępowanie wyjaśniające było wszczynane w formie postanowienia, na które podmiotowi zgłaszającemu przysługiwałoby zażalenie.

3.4. Opinie jednostek naukowych i Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych

W toku postępowania wyjaśniającego Główny Inspektor Sanitarny może – na mocy art. 31 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia – zobowiązać podmiot zgłaszający do udokumentowania, że dany środek spożywczy spełnia wymagania zaproponowanej kwalifikacji, w szczególności do przedłożenia opinii jednostki naukowej wskazanej w wykazie ustanowionym w rozporządzeniu ministra³⁵ lub właściwej jednostki naukowej innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Natomiast w przypadku, gdy przedmiotem wszczętego przez organ postępowania wyjaśniającego jest wyjaśnienie, czy środek spożywczy objęty powiadomieniem nie spełnia wymagań produktu leczniczego lub wyrobu medycznego, Główny Inspektor Sanitarny jest zobowiązany – na mocy art. 31 ust. 2 – zobowiązać podmiot zgłaszający do przedłożenia opinii Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (URPL). Zgodnie zaś z art. 31 ust. 3 ustawy opinia Urzędu jest dla Głównego Inspektora Sanitarnego wiążąca w prowadzonym postępowaniu³⁶.

³⁵ Mowa tutaj o rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza powiadomienia o produktach wprowadzanych po raz pierwszy do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, rejestru produktów objętych powiadomieniem oraz wykazu krajowych jednostek naukowych właściwych do wydawania opinii (Dz. U. Nr 80, poz. 437).

³⁶ Regulacja ta wydaje się realizować stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w wyroku z 19 maja 2009 r. (II GSK 899/08), w myśl którego: „w razie poważnych wątpliwości co do charakteru tego produktu czy aby nie jest on środkiem leczeni-

Zgodnie z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowienie Głównego Inspektora Sanitarnego zobowiązujące podmiot zgłaszający do przedstawienia opinii jednostek naukowych bądź URPL jest postanowieniem (a nie decyzją), gdyż zgodnie z treścią art. 123 § 1 i 2 k.p.a. w toku postępowania organ administracji wydaje postanowienia, które dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie spraw, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Postanowienia na podstawie art. 31 ust. 1 i ust. 2 są wydawane w toku postępowania w celu ustalenia, czy środki spożywcze spełniają wymagania określone przepisami prawa. Nie są to postanowienia, na które służy zażalenie, ponieważ przepisy ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia tak nie stanowią, jak też nie kończą one postępowania ani nie rozstrzygają sprawy, co do istoty. Jak stwierdza sąd, są to postanowienia o charakterze dowodowym³⁷.

Jak wynika zatem z powyższego, podmiot zgłaszający nie ma możliwości zaskarżenia nie tylko samego postanowienia zobowiązującego go do przedstawienia opinii jednostek naukowych bądź URPL, lecz także – w przypadku postępowania wyjaśniającego dotyczącego potencjalnej możliwości kwalifikowania zgłoszonego produktu jako produktu leczniczego lub wyrobu medycznego – nie ma, przynajmniej na tym etapie postępowania, sformalizowanej możliwości polemizowania z samą opinią URPL, ponieważ GIS jest tą opinią związany³⁸. Oznacza to, że negatywna opinia URPL zamyka *de facto* możliwość wprowadzenia danego produktu na rynek jako suplementu diety. Wprawdzie – jak się wskazuje w doktrynie – skuteczność przeprowadzenia dowodu przeciwnego wobec przedstawionych w opinii URPL ustaleń nie jest formalnie wykluczona, ale trudna do osiągnięcia w praktyce³⁹.

Dodać jednak należy, że w myśl powoływanego już postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, podmiot zgłaszający nie jest pozbawiony jakiejkolwiek możliwości kontroli prawidłowości działania organów zaangażowanych w prowadzone postępowanie wyjaśniające, w tym URPL. Sąd wskazał bowiem, że „postanowienia w zakresie postę-

czym, jedyny dowód rozstrzygający wszelkie wątpliwości powinna stanowić opinia biegłego odpowiedniego instytutu naukowego”.

³⁷ II OSK 1676/09 – Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2009 r.

³⁸ Należy jednak odnotować odosobnione stanowisko doktryny, że jeśli w ocenie Urzędu produkt spełnia wymagania dla produktu leczniczego lub wyrobu medycznego, opinia jest wydawana w formie decyzji. Tak M. Korzycka-Iwanow, M. Zboralska, op. cit., s. 133.

³⁹ A. Balicki, op. cit., s. 576.

powania dowodowego, którego zakres i kształt w sposób zasadniczy wpływają na sposób rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej mogą być bowiem, stosowanie do art. 142 kpa, zaskarżane w odwołaniu od decyzji”. Jak można przypuszczać, chodzi tu o decyzję wydaną na podstawie art. 32 lub art. 8 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Co więcej, ustawa nie określa elementów, z jakich powinna składać się opinia URPL, w tym zwłaszcza nie wymaga, by opinia ta jasno rozstrzygała kwestię kwalifikacji produktu. W praktyce pojawiały się nawet opinie złożone tylko z jednego zdania: „Produkt może być zakwalifikowany jako produkt leczniczy”, bez uzasadnienia, co oczywiście należałoby uznać za wysoce niepoprawne⁴⁰. Niejednoznaczność opinii może rodzić szereg trudności także dla dalszego rozstrzygnięcia sprawy przez Głównego Inspektora Sanitarnego, który jest taką opinią związany.

W doktrynie pojawił się postulat przyjęcia (w ramach ewentualnej nowelizacji ustawy) wobec opinii URPL regulacji zawartej w art. 106 k.p.a., który stanowi⁴¹: „§ 1. Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. § 2. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę. § 3. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. § 4. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. § 5. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. § 6. W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się odpowiednio przepisy art. 36-38”. Dawałoby to podmiotowi zgłaszającemu nie tylko pewność co do terminu wydania opinii przez URPL, ale przede wszystkim bezpośrednią możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie URPL, w którym zgłaszający miałby możliwość przedstawienia swojej argumentacji popartej także dodatkowymi opiniami i wynikami badań innych jednostek naukowych (krajowych i zagranicznych)⁴².

⁴⁰ Tak M. Korzycka-Iwanow, M. Zboralska, op. cit., s. 132. Autorki podkreślają, że ocena przez Urząd powinna być oparta na szerokich i szczegółowych badaniach, włącznie z wynikami badań klinicznych. Tymczasem w praktyce ocena ta może opierać się jedynie na dowodach przedstawionych przez podmiot zgłaszający.

⁴¹ Postulat ten podnoszą np. P. Kutrzebka, M. Świeca, op. cit. s. 77.

⁴² Oczywiście należy pamiętać, że zgodnie z art. 75 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Pod-

3.5. Zakończenie postępowania wyjaśniającego

Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie określa formy prawnej zakończenia postępowania wyjaśniającego. Artykuł 30 ust. 4 zobowiązuje jedynie organ do pisemnego powiadomienia podmiotu o wynikach tego postępowania, nie określając formy prawnej tego powiadomienia. Powoduje to, że powstają wątpliwości, co do skutków prawnych takiego aktu, w tym zwłaszcza, co do możliwości odwołania się od zawartych w nim rozstrzygnięć organu.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że jeśli w toku postępowania wyjaśniającego Główny Inspektor Sanitarny uzna, że produkt, którego dotyczyło powiadomienie, spełnia przewidziane dla niego wymagania, to postępowanie to należy zakończyć odpowiednią decyzją (niemerytoryczną), od której będzie przysługiwał stronie (podmiotowi zgłaszającemu) środek odwoławczy⁴³. Pogląd ten jednak jest słusznie krytykowany dlatego, że trudno byłoby przyjąć, że celem postępowania wyjaśniającego jest wydanie niemerytorycznej decyzji. „Podstawę dla takiej decyzji wskazywałby art. 105 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, przewidujący wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w razie jego bezprzedmiotowości. Wydanie decyzji umarzającej postępowanie możliwe jest jednak w sytuacji, gdy postępowanie kończy się bez osiągnięcia celu, dla którego zostało wszczęte. Nie sposób natomiast przyjąć, iż dokonanie, zgodnych ze zgłoszeniem podmiotu powiadamiającego, ustaleń oraz odpowiedni wpis do rejestru przez Głównego Inspektora Sanitarnego nie stanowi osiągnięcia celu postępowania. W konsekwencji brak jest podstawy do wydania niemerytorycznej decyzji administracyjnej w takiej sytuacji”⁴⁴.

Sytuacja, w której Główny Inspektor Sanitarny przychylił się do kwalifikacji zaproponowanej przez podmiot zgłaszający, jest jednak w praktyce dużo mniej problematyczna niż sytuacja, w której wynik postępowania wyjaśniającego jest negatywny. W myśl orzecznictwa w takim przypadku „niezbędne jest stosownie do art. 32 cytowanej ustawy przekazanie właściwemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu materiałów sprawy do podjęcia stosownej decyzji określonej ww. normą (np. o wstrzymaniu

miot zgłaszający ma więc możliwość przedstawiania w toku postępowania wszelkich opinii i wyników badań naukowych. Zwraca na to uwagę A. Balicki, op. cit., s. 575.

⁴³ II OSK 1676/09 – Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2009 r. Stanowisko to podzielają także P. Kutrzebka, M. Świeca, op. cit., s. 76.

⁴⁴ A. Balicki, op. cit., s. 568.

wprowadzenia środka spożywczego do obrotu)⁴⁵. Zgodnie z art. 32 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia: „W przypadku podejrzenia, że środek spożywczy, o którym mowa w art. 29 ust. 1, niespełniający wymagań określonych dla tego środka, znajduje się w obrocie, właściwy państwowy powiatowy lub graniczny inspektor sanitarny podejmuje decyzję o czasowym wstrzymaniu wprowadzenia tego środka spożywczego do obrotu lub wycofaniu z obrotu do czasu zakończenia postępowania, o którym mowa w art. 30 ust. 1”. Zauważyć jednak należy, że art. 32 stanowi o decyzji wydawanej do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego, a nie po jego zakończeniu. Uznać więc raczej należy, że po zakończonym postępowaniu wyjaśniającym państwowy powiatowy lub graniczny inspektor sanitarny wydaje decyzję w przedmiocie docelowego (a nie tymczasowego) wycofania z obrotu na podstawie art. 8⁴⁶ ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, a nie art. 32⁴⁷.

Powyższe regulacje mogą budzić wątpliwości zwłaszcza w zakresie podziału kompetencyjnego pomiędzy organami, a innymi słowy, braku możliwości zakończenia postępowania bezpośrednio przez samego Głównego Inspektora Sanitarnego. Wątpliwości te mogą powstawać w szczególności na tle skuteczności ochrony konsumentów oraz ekonomii procesowej.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że ustawa nie reguluje bezpośredniego związania organu wydającego decyzję na podstawie art. 8 lub 32 ustawy ustaleniami dokonanymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego. Na tym tle pojawiają się rozbieżności, co do tego, czy organ powinien przeprowadzić własne postępowanie w zakresie szczegółowej oceny produktu pod kątem jego składu i właściwości, a zatem także i zbadać prawidłowość kwalifikacji produktu, czy może oprzeć się w tym zakresie wyłącznie na ustaleniach przeprowadzonych przez GIS, w tym na opiniach jednostek naukowych i URPL. Z jednej strony w orzecznictwie pojawia się stanowisko, że: „zarzut skarżącej, iż organy nie przeprowadziły własnego postępowania wyjaśniającego wykorzystując jedynie dowody

⁴⁵ II OSK 1676/09 – Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2009 r.

⁴⁶ Przepis ten daje właściwemu państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu uprawnienie do wydania decyzji w sprawie zakazu wprowadzania do obrotu lub nakazu wycofania z obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego albo suplementu diety, produktu, który nie spełnia wymagań określonych dla tych środków spożywczych.

⁴⁷ Zwraca na to uwagę A. Balicki, op. cit., s. 569.

w postaci informacji GIS nie jest uzasadnione. Zgodnie z art. 30 ustawy to GIS jest jedynym organem mającym kompetencje do wypowiedzania się w sprawie prawidłowej klasyfikacji produktu jako środka spożywczego lub suplementu diety⁴⁸. Czy też – w odniesieniu do 32 ust. 1 – że: „Obowiązkiem organu jest zatem wyłącznie ustalić, czy środek ten znajduje się obrocie. Natomiast podejrzenie, że jest to środek spożywczy niespełniający wymagań określonych dla tego środka związane jest z działaniem Głównego Inspektora Sanitarnego, który jest organem właściwym do prowadzenia postępowania mającego na celu dokonanie takich właśnie ustaleń. [...] celem regulacji zawartej w art. 32 ust. 1 ustawy nie jest prowadzenie dwutorowego postępowania w dodatku przez dwa organy o różnej właściwości, wyjaśniającego jakość wprowadzonego po raz pierwszy na terytorium RP produktu”⁴⁹.

W innych zaś orzeczeniach sądy administracyjne kwestionują decyzje wydane bez przeprowadzenia osobnego postępowania dowodowego przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego: „wydając zaskarżoną decyzję, [organ – A.Sz.-W.] przede wszystkim naruszył regułę wynikającą z art. 7 k.p.a. Przepis ten wyraża zasadę prawdy obiektywnej, z której wynika obowiązek organu administracji publicznej wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa. Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności, prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego”⁵⁰. Czy też „to obowiązkiem organu administracyjnego jest ustalenie w sposób niebudzący wątpliwości, czy dany produkt jest produktem leczniczym czy środkiem spożywczym specjalnego przeznaczenia. Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie oznacza także brak możliwości skontrolowania przez Sąd prawidłowości zastosowania materialnoprawnej podstawy zaskarżonej decyzji. Z powyżej wskazanych przyczyn należy uznać, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów postępowania

⁴⁸ Tak przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 22 lutego 2013 r., III SA/Łd 1088/12.

⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 listopada 2013 r., IV SA/GI 112/13.

⁵⁰ Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 28 lutego 2013 r., III SA/Łd 1052/12.

– art. 7, 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a., które mogło mieć wpływ na wynik sprawy”⁵¹. Bardziej słuszne wydaje się to drugie stanowisko, zwłaszcza że – jak podkreśla się w doktrynie – ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie przewiduje formalnego związania państwowego powiatowego lub granicznego inspektora sanitarnego ustaleniami poczynionymi przez GIS, a organ wydający decyzję jest każdorazowo zobowiązany do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego.

Reasumując powyższe uwagi, *de lege ferenda* należałoby zatem postulować, by – po pierwsze – postępowanie wyjaśniające kończyło się decyzją administracyjną wydawaną przez Głównego Inspektora Sanitarnego. Po drugie, zasadne wydaje się, by to Główny Inspektor Sanitarny – a nie państwowy powiatowy lub graniczny inspektor sanitarny – miał bezpośrednią kompetencję do wydawania decyzji o czasowym wstrzymaniu wprowadzenia danego środka spożywczego do obrotu bądź wycofania go z obrotu, jeśli w wyniku postępowania wyjaśniającego stwierdza, że w obrocie znajdują się produkty niespełniające wymagań określonych dla danego środka. Tego rodzaju regulacja niewątpliwie przyczyniłaby się do skuteczniejszej ochrony konsumentów, ponieważ znacznie skracałaby czas obecności na rynku środków spożywczych niespełniających wymagań prawnych. Warto podkreślić, że ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie przewiduje bezpośredniego zobowiązania Głównego Inspektora Sanitarnego do przekazywania właściwym organom (tj. państwowemu powiatowemu lub granicznemu inspektorowi sanitarnemu) informacji o prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym. Organy te uzyskują najczęściej wiedzę w tym zakresie dopiero w trakcie prowadzonej urzędowej kontroli żywności u danego podmiotu zgłaszającego lub z prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego rejestru, o którym mowa w art. 30 ust. 5 i 6 ustawy.

Możliwość wydawania decyzji o zakazie wprowadzania do obrotu lub nakazie wycofania z obrotu środka spożywczego niespełniającego wymagań bezpośrednio przez Głównego Inspektora Sanitarnego prowadziłaby także do zmniejszenia kosztów administracyjnych, jakie wiążą się z prowadzeniem przez dwa różne organy dwóch postępowań w zakresie ustalania prawidłowej kwalifikacji prawnej tego samego środka spożywczego (tj. GIS na podstawie art. 30 i państwowego powiatowego lub granicznego na podstawie art. 8 lub 32 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia).

⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 czerwca 2011 r., VII SA/Wa 81/11.

4. Zakończenie procedury notyfikacyjnej

Krytykę budzą nie tylko obecne uregulowania dotyczące zakończenia postępowania wyjaśniającego (brak decyzji administracyjnej), ale także zakończenia samej procedury notyfikacyjnej. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie przewiduje bowiem w tym zakresie żadnych wyraźnych regulacji. Jedyne odniesienie do tej kwestii zawiera Załącznik 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru formularza powiadomienia o produktach wprowadzanych po raz pierwszy do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, rejestru produktów objętych powiadomieniem oraz wykazu krajowych jednostek naukowych właściwych do wydawania opinii⁵². Załącznik ten określa wzór rejestru produktów objętych powiadomieniem o pierwszym wprowadzeniu do obrotu jako środki spożywcze i jako wyjaśnienie zawarte w przypisie do kolumny 9 rejestru zatytułowanej „Wyniki postępowania GIS. Przyjęcie do wiadomości, jako S/ŻW/ŚSSPŻ lub NŻ: Postępowanie w toku (PWT)”, wyjaśnia, że: „Główny Inspektor Sanitarny informuje podmiot powiadamiający o przyjęciu do wiadomości powiadomienia o produkcie, gdy ze względu na jego skład i właściwości w dacie powiadomienia, produkt spełnia wymagania kwalifikacji przyjęte przez producenta lub importera tego produktu”. Jak się wydaje, na tej właśnie podstawie podmioty dokonujące powiadomienia otrzymują pismo z informacją o przyjęciu do wiadomości powiadomienia przez GIS. W doktrynie wskazuje się, że tego rodzaju akt stanowi inną formę działania administracji⁵³.

Warto w tym kontekście wskazać, że przykładowo we Włoszech właściwy organ nie wydaje żadnej osobnej decyzji kończącej postępowanie. Jak zasygnalizowano już wyżej, Minister Zdrowia ma 90 dni, by wszcząć postępowanie wyjaśniające (tj. wystąpić do podmiotu o podanie bardziej szczegółowych danych dotyczących danego produktu) lub – w przypadku braku zastrzeżeń – wpisać produkt do rejestru. Daje to podmiotowi zgłaszającemu pewność prawną, że w ciągu 90 dni albo zostanie zobowiązany do przedstawienia dodatkowych informacji, albo jego produkt zostanie wpisany do rejestru. Na podstawie polskich regulacji w tym zakresie podmiot zgłaszający nie wie (nie ma ustawowej gwarancji), czy i kiedy

⁵² Rozporządzenie wydane na podstawie delegacji przewidzianej w art. 31 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia

⁵³ M. Korzycka-Iwanow, M. Zboralska, op. cit., s. 132.

otrzyma powiadomienie o przyjęciu powiadomienia do wiadomości, a tym samym czy i kiedy Główny Inspektor Sanitarny skorzysta z możliwości wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

5. Brak regulacji w zakresie powiadomienia korygującego

Przewidziany w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia obowiązek powiadomienia Głównego Inspektora Sanitarnego o wprowadzeniu lub zamiarze wprowadzenia do obrotu suplementu diety dotyczy jedynie sytuacji, kiedy wprowadzenie następuje po raz pierwszy. Ustawa nie określa zaś, czy dany podmiot ma taki obowiązek także w przypadku zmiany produktu, który znajduje się już w obrocie i w stosunku do którego powiadomienie zostało już wcześniej złożone. Brak uregulowania w tym zakresie rodzić może szereg różnych trudności.

Powstaje przede wszystkim pytanie, czy produkt, który został zgłoszony i wpisany do rejestru, a następnie uległ modyfikacji (np. dodano do niego nowy składnik lub zmieniono oznakowanie), może być uważany za ten sam produkt, który został wcześniej notyfikowany, czy jest produktem nowym, wprowadzonym do obrotu po raz pierwszy. Odpowiedź na to pytanie ma niebagatelne znaczenie praktyczne.

Po pierwsze, w myśl art. 100 ust. 1 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia: „kto wprowadza po raz pierwszy do obrotu środek, o którym mowa w art. 29 ust. 1, bez powiadomienia Głównego Inspektora Sanitarnego, podlega karze grzywny”. Brak ewentualnego powiadomienia korygującego może zatem prowadzić do odpowiedzialności wykroczeniowej. Tymczasem nie jest jasne, czy znajdujący się na rynku suplement diety, w którym producent dokonał zmian, należy traktować jako produkt wprowadzany do obrotu po raz pierwszy, a tym samym podlegający obowiązkowi powiadomienia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 i art. 100 ust. 1 pkt 3, czy też jako produkt zarejestrowany, wobec którego obowiązek powiadomienia został wypełniony. Rodzi to więc kolejną niepewność prawną podmiotów działających na rynku suplementów diety, i to nie tylko, co do samego obowiązku dokonania zgłoszenia korygującego, lecz także co do formy tego zgłoszenia. W konsekwencji dochodzi do sytuacji, w której niektóre podmioty odpowiedzialne za produkt dokonują zgłoszenia korygującego, a inne nie. Jak wynika z praktyki, podmioty dokonujące zgłoszenia czynią to także w różnej formie, tj. w formie zwykłego pisma przesyłanego do GIS, z prośbą o udostępnienie funkcji

korekty w Elektronicznym Systemie Powiadamiania we wcześniejszym powiadomieniu lub w formie nowego zgłoszenia dokonywanego za pomocą Elektronicznego Systemu Powiadamiania, a więc zgodnie z art. 29 ust. 4 i 5 ustawy, co z kolei może prowadzić do „bałaganu” zarówno w samym systemie, jak i w rejestrze prowadzonym przez GIS.

Po drugie, zgodnie z art. 30 ust. 1 Główny Inspektor Sanitarny może wszcząć postępowanie wyjaśniające „po otrzymaniu powiadomienia, o którym mowa w art. 29 ust.1”, a zatem, zgodnie z literalną treścią tego przepisu, po otrzymaniu powiadomienia o wprowadzeniu produktu do obrotu po raz pierwszy. Przy przyjęciu zatem, że produkt zmieniony nie jest produktem wprowadzanym po raz pierwszy do obrotu, oznaczać by to mogło, że Główny Inspektor Sanitarny nie ma kompetencji do wszczęcia postępowania wyjaśniającego w przypadku otrzymania powiadomienia o zmianie np. składu produktu, co do którego procedura notyfikacyjna została zakończona i produkt znajduje się w obrocie. Oczywiście taka interpretacja godziłaby w podstawowy cel samej ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, jakim jest szeroko pojęta ochrona konsumenta. Z tego względu należałoby raczej przyjąć, że obowiązek złożenia ponownego powiadomienia (lub powiadomienia korygującego) powstaje wtedy, kiedy zmiana dokonana w produkcie znajdującym się już w obrocie jest zmianą istotną, mającą wpływ na ocenę kwalifikacji danego produktu i spełnienia odpowiednich do tej kwalifikacji wymogów prawnych.

W związku z powyższym ewentualna nowelizacja przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia powinna uwzględniać także dodanie przepisów regulujących warunki i sposób dokonywania powiadomień korygujących, co – jak wskazano wyżej – jest konieczne nie tylko z punktu widzenia interesu podmiotów działających na rynku spożywczym, lecz także interesów konsumentów. Przykładowo we Włoszech w przepisach został określony odrębny formularz, na podstawie którego dokonywane jest powiadomienie korygujące. Niewątpliwie formularz taki pełni funkcję porządkującą i ułatwiającą dokonanie zmienionego powiadomienia.

6. Podsumowanie

W świetle przeprowadzonej wyżej analizy potwierdzić należy sygnalizowaną już w doktrynie konieczność zmiany zawartych w ustawie z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia przepisów regulujących postępowanie notyfikacyjne w zakresie suplementów diety

(a także niektórych rodzajów środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i żywności wzbogaconej).

Zmiana tych przepisów jest uzasadniona nie tylko potrzebą usprawnienia omawianej procedury, pożądaną z punktu widzenia przedsiębiorców, lecz także zapewnienia zgodności polskich regulacji z prawem unijnym. Wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym budzić może zwłaszcza zakres obowiązku notyfikacyjnego, tj. informacji, jakie podmiot dokonujący powiadomienia o pierwszym wprowadzeniu do obrotu suplementu diety jest zobowiązany przedstawić. Postulowane jest zatem ograniczenie zakresu tych informacji do podstawowego minimum określonego w dyrektywie nr 2002/46/WE, tj. wzoru oznakowania. Przedstawienie dalszych szczegółowych informacji (zwłaszcza dotyczących składu ilościowego i jakościowego poszczególnych składników) powinno następować dopiero na etapie ewentualnego postępowania wyjaśniającego, wszczynanego przez Głównego Inspektora Sanitarnego w przypadku powzięcia przez ten organ wątpliwości co do prawidłowej kwalifikacji prawnej zgłaszanego produktu lub spełniania przez ten produkt odpowiednich wymogów prawnych. Tego rodzaju rozwiązanie funkcjonowało także pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, kiedy to Główny Inspektor Sanitarny zobowiązywał podmiot zgłaszający do przedstawienia szczegółowych danych, dopiero jeśli „okazywało się to niezbędne”⁵⁴. Powrót do tego rozwiązania nie tylko byłby mniej uciążliwy dla przedsiębiorców (zwłaszcza tych, którzy sprowadzają suplementy diety od producentów zagranicznych i nie mają bezpośredniego dostępu do – często mocno strzeżonych przez producentów – receptur), lecz także zapewniłby zgodność polskich regulacji z prawem unijnym, przy jednoczesnym zapewnieniu mechanizmów interwencji Głównego Inspektora Sanitarnego w przypadku powzięcia wątpliwości co do bezpieczeństwa czy kwalifikacji produktu.

Kolejnym postulatem w zakresie nowelizacji ustawy byłoby uzupełnienie przepisów o termin, w ramach którego Główny Inspektor Sanitarny miałby możliwość wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Brak określenia takiego terminu prowadzi do tego, że podmiot zgłaszający nie wie, czy i kiedy postępowanie takie zostanie wszczęte i czy będzie zobowiązany do przygotowania dodatkowej (często kosztownej) dokumentacji potwierdzającej prawidłowość przyjętej kwalifikacji produktu, w tym zwłaszcza

⁵⁴ Por. art. 19 ust. 2 ustawy z 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia.

opinii odpowiednich jednostek naukowych lub Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Ustawowo wskazany termin zapewniłby pewność prawną i stabilność prowadzenia działalności w zakresie produkcji i obrotu suplementów diety. Byłoby to pożądane także z punktu widzenia konsumentów, którzy zaktualizowaną wiedzę o statusie konkretnego produktu mogliby czerpać z prowadzonego przez Głównego Inspektora Sanitarnego rejestru.

Największym jednakże mankamentem obecnie obowiązujących przepisów jest brak odpowiednich instrumentów zapewniających dialog organu administracyjnego (Głównego Inspektora Sanitarnego) z przedsiębiorcami. Dialog ten powinien odbywać się zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego, tymczasem wiele kwestii rozstrzyganych jest niejako z pominięciem przedsiębiorcy, który przecież – w świetle ogólnych zasad prawa żywnościowego – jest głównym odpowiedzialnym za wprowadzanie do obrotu środki spożywcze⁵⁵. Powinien on więc być aktywnie angażowany w przebieg postępowania, co powinny wyraźnie gwarantować i regulować przepisy ustawy. Mowa tutaj przede wszystkim o konieczności zapewnienia możliwości interwencji na każdym etapie prowadzenia postępowania wyjaśniającego, tj. od momentu wszczęcia tego postępowania (i odniesienia się do jego podstaw), ustaleń poczynionych przez Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, po zaskarżanie wyników postępowania wyjaśniającego bezpośrednio po jego zakończeniu, a nie dopiero w ramach odwołania na ewentualną decyzję państwowego powiatowego lub granicznego inspektora sanitarnego. Z tego względu postulować należy, aby postępowanie wyjaśniające było wszczynane na podstawie postanowienia, na które służy zażalenie, by do opinii URPL znalazł zastosowanie art. 106 k.p.a. oraz by postępowanie wyjaśniające kończyło się decyzją administracyjną wydaną przez Głównego Inspektora Sanitarnego. Tego rodzaju regulacja niewątpliwie przyczyniłaby się także do skuteczniejszej ochrony konsumentów, ponieważ znacznie skracałaby czas obecności na rynku środków spożywczych niespełniających wymagań prawnych. Przyczyniłaby się także do zmniejszenia kosztów administracyjnych, jakie wiążą się z prowadzeniem przez dwa różne organy dwóch postępowań w zakresie ustalania prawidłowej kwalifikacji prawnej tego samego środka spożywczego (tj. Głównego Inspektora Sanitarnego oraz państwowego powiatowego lub granicznego).

⁵⁵ Por. art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

W końcu konieczne jest także uregulowanie trybu i warunków składania powiadomień korygujących i odpowiednio możliwości wszczynania przez Głównego Inspektora Sanitarnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do takich powiadomień. Możliwość taka – w świetle obecnie obowiązujących przepisów – wydaje się wątpliwa, co jest szczególnie niekorzystne z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów.

NOTIFICATION PROCEDURE OF DIETARY SUPPLEMENTS – THE NEED FOR AMENDMENTS TO THE LAW OF 25 AUGUST 2006 ON FOOD AND NUTRITION SAFETY

S u m m a r y

The aim of these deliberations is to identify the main shortcomings of the currently binding notification procedure of dietary supplements, and its legal and economic effects in practice, affecting not only Polish entrepreneurs but consumers as well. These shortcomings include among other things the extent (scope) of the notification requirement, the clarification procedure conducted by the Main Sanitary Inspector, and, in particular, the form of its commencement and termination. They also include the absence of a regulation of giving notice of necessary corrections, and the form in which the whole procedure is to be completed. The remarks presented in the paper are briefly analysed from the legal point of view, and different opinions of administrative courts are compared.

Concluding, the author confirms the view expressed earlier in the doctrine that the regulations governing the notification procedure with regards dietary supplements (as well as selected types of special purpose food and enriched food) set out in the Law on food and nutrition safety of 25 August 2006 must be amended. This need is justified not only because the current procedure requires improvement to serve entrepreneurs better, but also to ensure compliance of the Polish regulation with the European Union law.

LA PROCEDURA DI NOTIFICA PER GLI INTEGRATORI ALIMENTARI, CIOÈ SULLA NECESSITÀ DELLA MODIFICA DELLA LEGGE DEL 25 AGOSTO DEL 2006 SULLA SICUREZZA ALIMENTARE E DEGLI ALIMENTI

R i a s s u n t o

Lo scopo delle considerazioni è di indicare le principali lacune nella procedura di notifica in vigore e dei suoi effetti giuridici ed economici pratici, non solo dal punto di vista degli imprenditori, ma anche dei consumatori. Le lacune in questione riguardano tra l'altro la portata dell'obbligo di notifica, il procedimento di indagine formale svolto da parte del Principale Ispettore Sanitario, tra cui soprattutto le procedure di inizio e conclusione del

procedimento, la mancante regolazione della questione di comunicazione correttiva e le forme di conclusione della procedura di notifica stessa. Le osservazioni presentate nell'articolo sono accompagnate da elementi di analisi giuridica comparata e dalle prese di posizione da parte dei tribunali amministrativi.

In conclusione, l'autrice ribadisce la necessità segnalata già in dottrina di apportare modifiche alle regole giuridiche che regolano la procedura di notifica in materia di integratori alimentari (ma anche di alcuni tipi di prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare e di alimenti arricchiti) contenuti nella legge del 25 agosto 2006 sulla sicurezza alimentare e degli alimenti. La modifica di queste regole è giustificata non solo dalla necessità di migliorare la procedura in discussione, auspicabile dal punto di vista degli imprenditori, ma anche per garantire la compatibilità delle regolazioni polacche con il diritto dell'Ue.

ANNA KAPAŁA

Wymogi higieniczno-sanitarne sprzedaży bezpośredniej żywności wobec aktualnych oczekiwań – aspekty prawnoporównawcze

1. Wsparcie rozwoju sprzedaży bezpośredniej jest wyzwaniem współczesności z uwagi na znaczenie tej działalności dla dzisiejszej rzeczywistości, obejmującej nie tylko rolników, zwłaszcza małe rodzinne gospodarstwa rolne, lecz także całe obszary wiejskie¹, środowisko, konsumentów². Komisja Europejska w dokumencie określającym wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020³ określiła jako ważne działania „na rzecz rozwoju sprzedaży bezpośredniej i rynków lokalnych” oraz poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw żywności.

Wymogi higieniczno-sanitarne są tylko jednym, ale ważnym aspektem warunkującym rozwój sprzedaży bezpośredniej. Środowiska reprezentujące producentów rolnych uznają je za jedno z głównych barier podejmowania sprzedaży bezpośredniej zwłaszcza produktów przetworzonych⁴.

¹ S. Masini, *I mercatali degli imprenditori agricoli a vendita diretta*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2007, nr 3, s. 292.

² O ekonomicznych, społecznych i środowiskowych implikacjach sprzedaży bezpośredniej pisze M. R. Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, „Rivista di Diritto Alimentare” www.rivistadirittoalimentare.it, 2008, nr 3, s. 3 oraz S. Dziedzic, *Spoleczne, ekonomiczne i etyczne aspekty sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 125-134.

³ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010), 672 wersja ostateczna.

⁴ Zob. opinię Krajowej Rady Izb Rolniczych z 24 maja 2013 r., nr KRIR/KP 601/2013.

Z kolei konsumenci, którzy również są zainteresowani możliwością zakupu produktów rolnych (nie tylko podstawowych, ale i przetworzonych) bezpośrednio od producenta rolnego, oczekują jednocześnie gwarancji ich zdrowotności i bezpieczeństwa⁵. Potrzebne są zatem rozwiązania wyważone i proporcjonalne, będące kompromisem między oczekiwaniami obu podmiotów łańcucha żywności. Powinny gwarantować bezpieczeństwo produktów, ale jednocześnie nie stwarzać producentom nadmiernych i nieuzasadnionych barier dla prowadzenia sprzedaży szerokiej gamy środków spożywczych.

Higiena⁶ i bezpieczeństwo żywności⁷ są dziedzinami uregulowanymi przez UE w formie rozporządzeń o charakterze horyzontalnym⁸. W niektórych kwestiach prawo UE pozostawia państwom członkowskim swobodę określenia odpowiednich środków zapewniających bezpieczeństwo zdrowia publicznego. Dotyczy to doprecyzowania terminu „dostaw bezpośrednich w małych ilościach”, przyjęcia odstępstw od unijnych wymogów higienicznych w zakresie tradycyjnych metod produkcji, możliwości przewidzenia procedury zatwierdzenia przedsiębiorstwa znajdującego się na terytorium kraju członkowskiego, jeżeli takiego wymogu nie przewiduje prawo UE. Państwa mogą ponadto przyjąć krajowe środki w celu stosowania wymogów rozporządzenia nr 853/2004 do handlu detalicznego oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej⁹.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy sposób wykorzystania przez polskiego ustawodawcę kompetencji, pozostawionych mu przez regulacje unijne, do określenia krajowych środków w zakresie higieny ułatwia prowadzenie sprzedaży bezpośredniej, zapewniając jednocześnie zachowanie bezpieczeństwa zdrowia publicznego. Udzielenie od-

⁵ Zob. np. S. Dziedzic, *Spoleczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju bezpośredniej sprzedaży produktów rolniczych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 67, s. 121-122.

⁶ Parlament Europejski i Rada wydała w 2004 r. zbiór rozporządzeń w dziedzinie higieny żywności, tworzących tzw. pakiet higieniczny, zob. A. Kapala, *Wymogi bezpieczeństwa i higieny żywności w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie UE*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 116, przyp. 4.

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31/1 z 1 lutego 2002 r.

⁸ Szerzej na temat wymogów bezpieczeństwa i higieny w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie UE zob. A. Kapala, op. cit., s. 115-139.

⁹ Ibidem, s. 138.

powiedzi na postawione wyżej pytanie będzie możliwe po przeprowadzeniu analizy obowiązujących przepisów unijnych i polskich. Przykładem sposobu określenia środków krajowych w dziedzinie higieny jest regulacja włoska. Działalność sprzedaży bezpośredniej została we Włoszech obszernie uregulowana, a wysoki poziom jej rozwoju może sugerować, że przepisy tam obowiązujące sprzyjają jej prowadzeniu.

Przeprowadzenie analizy włoskiej regulacji w omawianym zakresie nie jest jednak zadaniem łatwym. Kompetencje w dziedzinach „żywności” i „ochrony zdrowia”, do których należą normy higieniczne i bezpieczeństwa żywności, zostały na mocy art. 117 Konstytucji Republiki Włoch¹⁰ podzielone między ustawodawcę krajowego i ustawodawcę regionalnego¹¹. Państwo, które w obszarze zdrowia i żywności może wprowadzać regulacje jedynie o charakterze zasad, ogranicza się do wydawania w formie porozumień wytycznych opracowanych wspólnie z regionami¹², szczególne przepisy zaś ustanawiają regiony.

Porównanie trzech porządków prawnych umożliwi sformułowanie w podsumowaniu oceny poziomu restrykcyjności polskich wymogów na tle włoskich. Pozwoli ustalić, czy ustawodawca unijny lub polski kreują nieuzasadnione lub nadmierne bariery sprzedaży bezpośredniej, a w konsekwencji, na kim spoczywa ciężar sprostania wyzwaniu określenia norm prawnych uwzględniających oczekiwania obu stron łańcucha żywności.

Niniejszy artykuł jest kontynuacją rozważań w zakresie sprzedaży bezpośredniej. Stanowi porównanie i podsumowanie analizy przepisów higieniczno-sanitarnych w prawie Unii Europejskiej, Polski i Włoch zawartej we wcześniejszych opracowaniach autorki¹³. Podjęcie powyższego

¹⁰ Konstytucja Republiki Włoch z 22 grudnia 1947 r., „Gazzetta Ufficiale” nr 298 z 27 grudnia 1947 r., ze zm.

¹¹ C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), *Trattato di Diritto Agrario*, UTET 2011, s. 203.

¹² Accordo 29 aprile 2010 tra il Governo, le regioni e le province autonome relativo a «Linee guida applicative del regolamento n. 852/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari», (Rep. Atti n. 59/CSR), „Gazzetta Ufficiale” Serie Generale nr 121, 26.05.2010; Accordo 17 dicembre 2009 tra il Governo, le regioni e le province autonome relativo a “Linee guida applicative del regolamento n. 853/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari», (Rep. Atti n. 253/CSR), „Gazzetta Ufficiale” Serie Generale n. 14, 19.01.2010.

¹³ Zob. A. Kapała, *Wymogi bezpieczeństwa...*; eadem, *Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2, s. 127-145; O aspektach higieniczno-sanitarnych w sprzedaży bezpośredniej w Polsce zob. w: A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 160-172.

tematu ma, z jednej strony, znaczenie praktyczne, przybliży bowiem zagadnienia ważne dla producentów żywności i konsumentów, a z drugiej – uzasadnione jest względami naukowymi, tj. potrzebą sformułowania wniosków *de lege lata*, zwłaszcza że w polskiej literaturze prawnorolnej brakuje opracowań z tego zakresu¹⁴.

2. Na wstępie rozważań należy usystematyzować terminologię związaną ze sprzedażą bezpośrednią. Rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych¹⁵ i rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego¹⁶ nie stosują jednolitego pojęcia „sprzedaż bezpośrednia”. Taki termin nie pojawia się w przepisach pakietu higienicznego i prawa żywnościowego UE. Ustawodawca UE różnicuje rodzaje sprzedaży w zależności od jej przedmiotu. Stosuje dla nich kilka pojęć i różne wymogi w zakresie higieny.

Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 wyróżnia „bezpośrednie dostawy małych ilości surowców dokonywanych przez producenta do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego”¹⁷. Nie podlegają one wymogom powyższego rozporządzenia. Do państw członkowskich należy dokładniejsze określenie znaczenia terminu „małe ilości” w zależności od lokalnej sytuacji oraz ustanowienie, w ramach prawa krajowego, przepisów koniecznych do zagwarantowania bezpieczeństwa żywności (podejście oparte na ryzyku)¹⁸. Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 wyłącza z podlegania jego przepisom bezpośrednio dostawy, dokonywane przez producenta, małych ilości mięsa z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym, do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego, bezpośrednio dostarczającego przedmiotowe mięso w formie mięsa świeżego konsumentowi końcowemu¹⁹. Dla tego rodzaju dostaw stosuje się wymogi z rozporządzenia nr 852/2004 (załącznik I).

¹⁴ Zob. przypis nr 11 oraz F. Opoka, *Wymagania higieniczne*, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 748-878.

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L139/1 z 30 kwietnia 2004 r.

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE L 139/55 z 30 kwietnia 2004 r.

¹⁷ Art. 1 ust. 2, lit. c) rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

¹⁸ Art. 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

¹⁹ Art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 853/2004.

Dla sprzedaży żywności pochodzenia zwierzęcego rozporządzenie (WE) nr 853/2004 stosuje pojęcie działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, wyłączając ją jednocześnie z podlegania jego przepisom²⁰. Działalność tę definiują przepisy krajowe państw członkowskich. W zakresie wymogów higieny podlega ona przepisom rozporządzenia nr 852/2004 załącznik I i II.

Sprzedaż pozostałych produktów przetworzonych zarówno pochodzenia zwierzęcego, jak i roślinnego mieści się w pojęciu „handlu detalicznego”²¹. Przy czym jeżeli polega na czynnościach przetwarzania produktów pochodzenia zwierzęcego w miejscu sprzedaży konsumentowi końcowemu, nie podlega wymogom z rozporządzenia nr 853/2004, a jedynie przepisom rozporządzenia nr 852/2004 (załącznik I i II)²².

W polskim prawie regulacje dotyczące sprzedaży bezpośredniej żywności zostały ustanowione w wyniku realizacji delegacji pozostawionej państwom członkowskim przez cytowane rozporządzenia wspólnotowe i dotyczą jedynie aspektów higieniczno-sanitarnych. Pojęcie „sprzedaży bezpośredniej” nie pojawia się w definicji działalności rolniczej ani w innych przepisach odnoszących się do działalności producenta produktów rolnych. Wprawdzie art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wyłącza z podlegania jej przepisom prowadzoną przez rolnika sprzedaż posiłków gościom zakwaterowanym w gospodarstwie rolnym²³. Jednakże brak podobnego wyłączenia dla przetwarzania żywności powoduje, że *de facto* sprzedaż przetworzonych produktów rolnych jest działalnością gospodarczą, podlegającą wszystkim wymogom ustawy. Do sprzedaży bezpośredniej odnoszą się przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 21 ust. 1 pkt 71 i 72), ale jedynie dla celów podatkowych²⁴. Brak natomiast ogólnej definicji sprzedaży bezpośredniej

²⁰ Zob. art. 1 ust. 5 lit. b ii) rozporządzenia (WE) nr 853/2004.

²¹ Zob. art. 1 ust. 5 lit. b rozporządzenia (WE) 853/2004 oraz definicję „handlu detalicznego” w art. 2 pkt 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 oraz wyjaśnienia Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów, dotyczących wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 853/2004 dotyczącego higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego z 16 lutego 2009 r. (dalej jako: wytyczne KE do rozporządzenia nr 853/2004).

²² Jak wspomniano we wstępie państwa członkowskie mogą jednak przyjąć środki krajowe w celu stosowania wymogów rozporządzenia (WE) nr 853/2004 w odniesieniu do zakładów detalicznych znajdujących się na ich terytoriach, prowadzących działalność marginalną, lokalną i ograniczoną lub handel detaliczny żywnością pochodzenia zwierzęcego (art. 1 ust. 5 lit. c rozporządzenia (WE) nr 853/2004).

²³ Szerzej na temat sprzedaży posiłków w agroturystyce zob. A. Kapąła, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 99-116.

²⁴ Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 ze zm.

żywności obowiązującej w różnych gałęziach prawa: rolnego, gospodarczego, ubezpieczeń społecznych²⁵.

Polskie przepisy higieniczno-sanitarne są jak dotąd najbardziej rozbudowaną regulacją odnoszącą się do działalności sprzedaży bezpośredniej. Przejęły pojęcia stosowane w rozporządzeniach WE, takie jak: „dostawy bezpośrednie” i „działalność marginalna, lokalna i ograniczona”, a także wprowadziły dodatkowo pojęcie „sprzedaż bezpośrednia” dla produktów pochodzenia zwierzęcego.

Normatywne pojęcie „sprzedaży bezpośredniej” zostało określone w prawie włoskim. Włoska regulacja w art. 4 d. lgs. 228/2001²⁶ w istocie bardzo szeroko definiuje sprzedaż bezpośrednią, określając szeroko kategorię podmiotową, przedmiotową, sposób wykonywania sprzedaży i zasięg terytorialny. Ma ona jednak na celu jedynie włączenie tej działalności do tego samego reżimu prawnego, któremu podlega przedsiębiorca rolny. Jeżeli zaś chodzi o wymogi higieniczne, to tak szeroko ujęta działalność sprzedaży, wykraczająca poza unijne pojęcie „dostaw bezpośrednich surowców rolnych w małych ilościach”, będzie podpadać pod pojęcie handlu detalicznego.

3. Jak wspomniano, ustawodawca unijny różnicuje rodzaje sprzedaży w zależności od produktów, które są jej przedmiotem. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy dostaw bezpośrednich, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 852/2004 obejmuje on surowce, czyli produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów²⁷.

Według rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych²⁸ przedmiotem dostaw bezpośrednich są surowce roślinne, a także powyższe surowce w postaci kiszonej lub suszonej. Włączając te ostatnie do przedmiotu dostaw bezpo-

²⁵ Szerzej na temat sprzedaży bezpośredniej w prawie polskim zob. A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia...*, passim.

²⁶ Dekret legislacyjny nr 228 z 18 maja 2001 r. o orientacji i modernizacji sektora rolnego (wydanego na podstawie art. 7 ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.), „Gazzetta Ufficiale” nr 137 z 15 czerwca 2001 r., Supplemento Ordinario nr 149. Treść art. 4 została uzupełniona i zmieniona przez art. 2 *quiquies*, dekretu legislacyjnego z 10 stycznia 2006, nr 6; art. 1 ust. 1064 ustawy z 27 grudnia 2006, n. 296; art. 4 dekretu legislacyjnego z 29 marca 2004 r., nr 99. Szerzej na temat tej regulacji zob. literaturę powołaną w: A. Kapała, *Wymogi higieniczno-sanitarne...*, s. 130, przyp. 18.

²⁷ „Surowiec” oznacza produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów (art. 2 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 852/2004).

²⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 773 i 774.

średnich, ustawodawca wykroczył poza zakres delegacji skierowanej do państw członkowskich w art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004. Surowce w postaci kiszzonej lub suszonej nie mieszczą się w unijnej definicji „surowca”²⁹, w związku z tym nie mogą być przedmiotem dostaw bezpośrednich w rozumieniu rozporządzenia nr 852/2004. Do dostarczania takich produktów do konsumentów finalnych lub zakładów detalicznych bezpośrednio zaopatrujących konsumentów finalnych powinny mieć zastosowanie wymogi określone w rozporządzeniu nr 852/2004³⁰.

Jeżeli chodzi o surowce pochodzenia zwierzęcego, należą one do zakresu przedmiotowego „sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzenia zwierzęcego” określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej³¹. Dziwi posłużenie się wobec sprzedaży tego rodzaju surowców innym określeniem niż „dostawy bezpośrednie”, skoro właśnie te ostatnie, a nie „sprzedaż bezpośrednia” są w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 852/2004 wyłączone z podlegania jego wymogom i obejmują zarówno surowce roślinne, jak i zwierzęce.

Ponadto gama surowców zwierzęcych objętych „sprzedażą bezpośrednią” w rozumieniu polskiego rozporządzenia jest skromna, zawiera bowiem jedynie ślimaki, mleko surowe, jaja konsumpcyjne, produkty pszczele nieprzetworzone. Pominięte zatem zostały produkty produkcji pierwotnej pochodzące z hodowli zwierząt. Dla porównania włoskie porozumienie Accordo Stato Regioni 2010 r. zakresem dostaw bezpośrednich obejmuje „wyłącznie produkty pierwotne z własnych upraw i hodowli zwierząt”. Oczywiście poszczególne regiony mogą ten zakres przedmiotowy ograniczyć.

4. Państwa członkowskie na podstawie delegacji z rozporządzenia (WE) nr 852/2004 mają zadanie „dokładniejszego określenia znaczenia

²⁹ „Wskazówki zamieszczone w Wytocznych zdają się wykluczać możliwość kwalifikacji surowców kiszonych czy suszonych jako objętych zakresem produkcji pierwotnej. Mowa jest o działaniach poprawiających wygląd surowców, a suszenie bądź kiszenie raczej nie ma tego na celu. Działania te zmieniają właściwości smakowe produktów. W konsekwencji należałoby uznać, że surowce poddane kiszeniu lub suszeniu istotnie zmieniają swój charakter i jako takie nie są produktami produkcji pierwotnej i nie mogą być przedmiotem dostaw bezpośrednich w rozumieniu przyjętym w rozporządzeniu nr 852/2004” – F. Opoka, op. cit., s. 840-841.

³⁰ Ibidem, s. 843.

³¹ Dz. U. Nr 5, poz. 38.

terminu „małe ilości” w odniesieniu do bezpośrednich dostaw surowców³². Polskie rozporządzenie z 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich wskazuje, że „wielkości obrotu nie mogą przekraczać w skali roku wielkości plonów poszczególnych surowców uzyskanych przez producentów produkcji pierwotnej z gospodarstw rolnych, których są oni właścicielami lub użytkownikami”³³. Ponadto wielkość obrotu w ramach dostaw bezpośrednich nie może przekroczyć „ilości surowców pochodzących ze zbiorów ziół i runa leśnego dokonywanych osobiście przez osobę dostarczającą środki spożywcze w ramach dostaw bezpośrednich”³⁴. Z powyższych sformułowań wynika, że kryterium konkretyzacji terminu „małe ilości” jest nieco złudne, gdyż obejmuje całość plonów zebranych w gospodarstwie rolnym, co w rzeczywistości może oznaczać działalność prowadzoną na dużą skalę i na dużej powierzchni³⁵.

Ilość surowców zwierzęcych podlegających sprzedaży bezpośrednio została ograniczona w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej do 1000 litrów tygodniowo – dla mleka surowego, do 500 litrów tygodniowo – dla surowej śmietany, od 350 do 2450 sztuk tygodniowo – dla jaj konsumpcyjnych. Nie są to ograniczenia ustalone procentowo względem całości produkcji, nie stanowią one zatem o „marginalności” prowadzonej sprzedaży względem produkcji. Dla małych gospodarstw rolnych powyższe kwoty mogą nawet przekraczać ich tygodniową produkcję. Natomiast dla produktów pszczelich nieprzetworzonych rozporządzenie nie przewiduje żadnych ograniczeń ilościowych.

Według włoskich wytycznych zawartych w porozumieniu z roku 2009 i 2010 warunkiem kwalifikującym sprzedaż jako dostawę bezpośrednią w małych ilościach jest „okazjonalność” sprzedaży. W myśl powyższego sformułowania adresatem normy nie będzie przedsiębiorca rolny regularnie prowadzący sprzedaż, np. w gospodarstwie rolnym, na rynkach chłopskich czy też w agroturystyce. Ponadto sprzedaż bezpośrednia surowców rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa musi być dzia-

³² Art. 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

³³ § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych.

³⁴ § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych.

³⁵ F. Opoka, op. cit., s. 846.

łałnością „marginalną” względem działalności podstawowej³⁶. Dla przykładu regulacja Regionu Friuli Venezia Giulia precyzuje, że „mała lokalna produkcja” ma być działalnością komplementarną, a dostawy do zakładów detalicznych mogą stanowić maksymalnie 30% rocznej produkcji. Dla miodu wprowadza ograniczenie ilościowe do 5000 kg /rok.

Również w przypadku dostaw bezpośrednich małych ilości mięsa z drobiu i zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym włoskie wytyczne wprowadzają bardziej restrykcyjne ograniczenia ilościowe niż polskie przepisy. Dostawy wyłącznie na okazjonalne żądanie konsumenta mogą wynosić maksymalnie 500 sztuk/rok – łącznie drobiu, zajęczaków i małej dziczyzny hodowanej (Accordo Stato Regioni z 2009 r.). Dodatkowo w odniesieniu do działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej włoskie wytyczne wyraźnie zastrzegają, że nie może być ona działalnością przeważającą przedsiębiorstwa spożywczego pod względem wolumenu (Accordo Stato Regioni z 2009 r.). Nawet w przypadku handlu detalicznego, który nie jest przez UE ograniczony ilościowo, włoskie regulacje regionalne wprowadzają ograniczenia³⁷.

Polskie rozporządzenie w zakresie działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej nie przewiduje podobnych warunków³⁸. W ogóle nie wprowadza limitu w odniesieniu do produkcji i sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego w miejscu produkcji konsumentowi końcowemu. Ograniczona ilościowo jest wielkość dostaw przedmiotowych produktów do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta końcowego³⁹. Sprzedaż bezpośrednia produktów przetworzonych nie została w Polsce objęta szczególną lub szczegółową regulacją. Brak

³⁶ G. Strambi, *I farmers' markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2008, nr 3, s. 9. We włoskiej doktrynie zauważa się, że takie podejście jest zbyt restrykcyjne, ibidem, s. 12.

³⁷ W regulacji Regionu Friuli Venezia Giulia ograniczenia dla chleba i produktów piekarskich (3000 kg/rok), dzemy 5000 kg/rok) zob. Decreto del presidente della regione 21 febbraio 2014, n. 023/Pres. Regolamento per la disciplina e l'esercizio delle “Piccole produzioni locali” di alimenti di origine vegetale e animale, in attuazione dell'articolo 8, commi 40 e 41, della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 22 (Legge finanziaria 2011), B.U.R. 5/3/2014, n. 10.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej.

³⁹ W zależności od rodzaju mięsa wielkość ta określona jest do 0,5 tony tygodniowo w przypadku mięsa drobiowego, zwierząt dzikich i zwierząt łownych, do tony tygodniowo dla mięsa czerwonego i do 1,5 tony dla produktów mięsnych (§ 2 pkt 3). Najmniejsza wartość określona jest dla produktów mlecznych (do 0,3 tony tygodniowo).

zatem szczególnych wymogów, np. jeżeli chodzi o ilość czy sposób realizowania sprzedaży. Obowiązują więc w tym zakresie regulacje ogólne, takie jakie są przewidziane dla handlu detalicznego wykonywanego przez przedsiębiorców sektora spożywczego.

5. Polskie rozporządzenia z 2006 r. i 2007 r. wyznaczają taki sam sposób realizowania dostaw bezpośrednich, jaki dyktuje rozporządzenie (WE) nr 852/2004, a mianowicie bezpośrednio dostarczanie przez producentów produkcji pierwotnej małych ilości środków spożywczych do konsumentów finalnych lub do zakładów detalicznych zaopatrujących konsumentów finalnych⁴⁰. Co ciekawe, jaja konsumpcyjne nie zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 grudnia 2006 r. wśród surowców, które mogą być sprzedawane bezpośrednio w gospodarstwie rolnym. Wydaje się, że należy to uznać za lukę w prawie, będącą wynikiem niedopatrzenia, a nie świadomego zamierzenia ustawodawcy.

Realizowanie handlu detalicznego, który podlega wyłącznie wymogom z rozporządzenia (WE) nr 852/2004, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów może polegać na sprzedaży lub dostawie do konsumenta końcowego w punkcie sprzedaży, w którym żywność jest przetwarzana (lub poddawana obróbce) i przechowywana. Chodzi np. o sytuację, kiedy produkcja i sprzedaż (np. sera) odbywają się w całości w gospodarstwie lub na lokalnym targowisku, a sprzedaż taka prowadzona jest na rzecz konsumentów końcowych. Działalność ta może być prowadzona zgodnie z odpowiednimi wymogami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004, w szczególności w załączniku II do tego rozporządzenia, natomiast nie musi spełniać wymogów rozporządzenia (WE) nr 853/2004, z wyjątkiem wymogów dotyczących surowego mleka⁴¹. Unijne przepisy higieniczno-sanitarne nie wykluczają zatem możliwości sprzedaży produktów przetworzonych bezpośrednio w gospodarstwie rolnym. Włoskie wytyczne oraz regulacje regionalne w zakresie higieny również zezwalają na sprzedaż produktów przetworzonych zarówno pochodzenia zwierzęcego (np. salami, serów), jak i roślinnego (wypieków, dżemów) w gospodarstwie rolnym.

⁴⁰ „Accordo Stato Regioni” z 2010 r.

⁴¹ Wytyczne Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów do rozporządzenia (WE) nr 853/2004.

6. Jeżeli chodzi o zasięg terytorialny dostaw bezpośrednich surowców rolnych, wytyczne Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów wyjaśniają, że ma on być realizowany na poziomie lokalnym. Według włoskich wytycznych pojęcie „lokalnego poziomu” musi być zdefiniowane, tak jak określone zostało na poziomie wspólnotowym, czyli w sposób zapewniający bezpośredni związek między gospodarstwem a konsumentem⁴². Wyklucza to transport na dalsze odległości. Nie może być zatem w żadnym razie rozumiane jako „poziom krajowy”. Dlatego też „poziom lokalny” definiowany jest jako obszar prowincji, w której znajduje się gospodarstwo oraz prowincji sąsiadujących, aby nie dyskryminować gospodarstw, które znajdują się na granicy jednostki terytorialnej i w związku z tym są naturalnie predestynowane do sprzedaży własnych produktów także na sąsiadującym obszarze administracyjnym⁴³.

W Polsce zasięg terytorialny dla dostaw bezpośrednich surowców rolnych oraz sprzedaży bezpośredniej mięsa z drobiu i zajęczaków obejmuje teren województwa, w którym prowadzona jest produkcja pierwotna lub teren województw przyległych. W zależności od województwa i liczby województw, z którym ono graniczy, zasięg takiej „lokalnej” działalności może być szeroki. A ponadto prawo sprzedaży całej swojej produkcji bezpośrednio konsumentom końcowym lub do lokalnych sklepów detalicznych daje producentowi możliwość osiągania znacznych rozmiarów sprzedaży pod względem wolumenu⁴⁴.

7. Państwa członkowskie mają swobodę wprowadzenia procedury zatwierdzenia zakładu prowadzącego sprzedaż żywności, jeżeli takiego obowiązku nie przewidują przepisy unijne. Odmienne odniosły się do tej kwestii polskie i włoskie regulacje. Polska ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia przewidziała procedurę rejestracji jedynie dla dostaw bezpośrednich⁴⁵. Pozostałe rodzaje sprzedaży podlegają rejestracji oraz dodatkowo trudniejszej procedurze zatwierdzenia. Ponadto nie podlegają zatwierdzeniu m.in. podmioty działające na rynku spożywczym prowadzące produkcję pierwotną, producenci win gronowych oraz gospodarstwa agroturystyczne (art. 63 ust. 2). Gospodarstwa rolne, które nie pro-

⁴² „Accordo Stato Regioni” z 2009 r. i z 2010 r.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Tak też F. Opoka, op. cit., s. 848.

⁴⁵ Art. 63 ust. 2 pkt 1 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1225 ze zm.

wadzą wynajmu pokoi (będącej działalnością *sine qua non* agroturystyki), muszą uzyskać zatwierdzenie, jeżeli przedmiotem sprzedaży są produkty przetworzone.

Włoski ustawodawca nie skorzystał z możliwości przewidzenia trudniejszej procedury zatwierdzenia dla przedsiębiorstwa znajdującego się na jego terytorium, jeżeli takiego wymogu nie przewiduje prawo UE. Wcześniej obowiązujący w tym zakresie włoski przepis, stanowiący, że każdy lokal, w którym odbywa się produkcja, przygotowanie, pakowanie i składowanie żywności wymaga uzyskania „upoważnienia sanitarnego”, uwarunkowanego spełnieniem wymagań higieniczno-sanitarnych, został uchylony jako niezgodny z prawem UE⁴⁶. Obecnie wszystkie przedsiębiorstwa żywnościowe – poza tymi, dla których wymagana jest procedura „zatwierdzenia” w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004 – muszą być zarejestrowane⁴⁷. Procedura rejestracji nie wymaga wcześniejszej inspekcji. Polega na zgłoszeniu właściwemu organowi obiektów pozostających pod jego kontrolą. We Włoszech organem właściwym do otrzymywania zgłoszeń jest lokalny urząd sanitarny (Azienda Sanitaria Locale), w drodze procedury „zgłoszenia rozpoczęcia działalności”, o którym mowa w art. 19 ustawy nr 241/1990⁴⁸.

8. Ważną kwestią jest określenie prawnego statusu podmiotów prowadzących poszczególne rodzaje sprzedaży w prawie UE, polskim i włoskim. Dostawy bezpośrednie zgodnie z prawem UE prowadzi producent. Według polskiego rozporządzenia o dostawach bezpośrednich producentem prowadzącym dostawy bezpośrednie może być wyłącznie rolnik, który nie działa na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁹. W świetle tego przepisu dostarczanie surowców w sposób bez-

⁴⁶ Chodzi o art. 2 ustawy z 30 kwietnia 1962 r., nr 283 („Gazzetta Ufficiale” nr 139 z 4 czerwca 1962 r., Serie Pgressa).

⁴⁷ G. Strambi, op. cit., s. 10.

⁴⁸ A. Kapała, *Wymagania higieniczno-sanitarne...*, s. 139-140.

⁴⁹ § 2 ust. 4 rozporządzenia o dostawach bezpośrednich wskazuje, że „dostawy bezpośrednie nie dotyczą produktów pierwotnych wprowadzanych do obrotu przez zakład podmiotu działającego na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej”. Rozporządzenie nie wyjaśnia pojęcia „działania na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej”. W myśl art. 3 rozporządzenia nr 178/2002 „podmiot działający na rynku spożywczym” oznacza osoby fizycz-

pośredni do konsumentów finalnych przez zakład podmiotu działającego na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej nie kwalifikuje się jako dostawy bezpośrednie i niemożliwe jest skorzystanie np. z wyłączenia z podlegania procedurze zatwierdzenia. Jak zauważono w literaturze, niezrozumiałe wydaje się zróżnicowanie sytuacji producentów na tych, którzy prowadzą dostawy w formie działalności gospodarczej, i tych, którzy takiej działalności nie prowadzą. Podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej znajdują się w uprzywilejowanej pozycji. Ograniczenia takiego nie wprowadza rozporządzenie (WE) nr 852/2004⁵⁰.

Z kolei dla sprzedaży produktów przetworzonych, mięsa z drobiu i jajczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie oraz kiszonek polskie przepisy wymagają rejestracji działalności gospodarczej. Sprzedaż bezpośrednią przetworzonych produktów pochodzących z własnego gospodarstwa (np. sera) rolnik musi prowadzić jako przedsiębiorca w ramach działalności gospodarczej. Z kolei surowce (np. surowe mleko) może dostarczać w ramach dostaw bezpośrednich wyłącznie wtedy, gdy „nie działa na rynku spożywczym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej”.

Rozporządzenie w sprawie sprzedaży bezpośredniej, dlatego że dotyczy m.in. mięsa, czyli produktów uzyskanych w wyniku produkcji wtórnej, takiego warunku „nieprowadzenia działalności gospodarczej” nie wprowadza. Posługuje się pojęciem „podmiotu prowadzącego działalność w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej” (§19).

Z kolei we Włoszech wszystkie rodzaje sprzedaży mogą być prowadzone przez przedsiębiorcę rolnego na podstawie art. 4 d.lgs. 228/2001, który wyłącza z regulacji handlowej sprzedaż całej gamy produktów pochodzących (w przeważającej mierze) z własnego gospodarstwa, w tym przetworzonych. Warto podkreślić, że musi to być przedsiębiorca rolny, wpisany do rejestru przedsiębiorców rolnych. Ponadto chociaż art. 4 d.lgs. 228/2001 umożliwia prowadzenie sprzedaży w formie zrzeszonej, to jednak dla celów higieniczno-sanitarnych, zarówno krajowe wytyczne określone w porozumieniach, jak i przepisy regionalne, w przypadku dostaw bezpośrednich takiej formy nie przewidują.

ne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą.

⁵⁰ F. Opoka, op. cit., s. 844-845.

9. Kolejna istotna kwestia, w zakresie której państwa członkowskie mają swobodę działania na mocy wyraźnej delegacji przepisów unijnych, dotyczy wprowadzenia odstępstw dla żywności o tradycyjnym charakterze⁵¹.

Polski ustawodawca zrealizował powyższą delegację. Na podstawie upoważnienia ustawowego z ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia do określenia odstępstw od wymagań higienicznych dla zakładów produkujących żywność tradycyjną⁵² w zakresie określonym przez rozporządzenie Komisji (WE) nr 2074/2005⁵³ zostały wydane rozporządzenia wykonawcze⁵⁴. Dopuszczają one możliwość przyznania odstępstw na wniosek⁵⁵ od wymagań higienicznych określonych w rozdziale II pkt 1 i rozdziale V pkt 1 załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 852/2004. Ponadto zostało wydane rozporządzenie⁵⁶ przyznające odstępstwa ogólne w zakładach zlokalizowanych w regionach o szczególnych ograniczeniach geograficznych, wytwarzających produkty mleczne o tradycyj-

⁵¹ Państwa członkowskie mogą przyjmować krajowe środki dostosowujące wymogi ustanowione w załączniku II rozporządzenia nr 852/2004 oraz II i III rozporządzenia nr 853/2004. Zob. art. 13 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 852/2004 oraz art. 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 853/2004. W zakresie pojęcia „artykuły spożywcze o tradycyjnym charakterze”, zob. art. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 2074/2004.

⁵² Zob. definicję „żywności tradycyjnej” w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 60 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia oraz pojęcie: „artykuły spożywcze o tradycyjnym charakterze” § 1 pkt 1 cytowanego rozporządzenia z 2007 r. oraz § 1 pkt 1 cytowanego rozporządzenia z 2009 r.

⁵³ Art. 69 ust. 3 ustawy z 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, upoważnia do określenia w drodze rozporządzenia „ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych określonych w rozdziale II pkt 1 i rozdziale V pkt 1 załącznika II do rozporządzenia nr 852/2004 w zakładach produkujących żywność tradycyjną w zakresie określonym w art. 7 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2074/2005 [...]”.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 lipca 2007 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną pochodzenia zwierzęcego oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z 18 lutego 2009 r. w sprawie ogólnych odstępstw od wymagań higienicznych w zakładach produkujących żywność tradycyjną niezwierzęcego pochodzenia.

⁵⁵ Zgodnie z art. 69 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia: „Właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny oraz właściwy powiatowy lekarz weterynarii, zgodnie z kompetencjami określonymi w art. 73, są organami właściwymi do wydawania decyzji przyznających indywidualne odstępstwa od wymagań higienicznych określonych w rozdziale II pkt 1 (projekt i wystrój pomieszczeń) i rozdziale V pkt 1 (sprzęt) załącznika II do rozporządzenia nr 852/2004 zakładom produkującym żywność Tradycyjną [...]”.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lipca 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze, Dz. U. 135, poz. 910.

nym charakterze, takie jak redykołka, oscypek, bryndza podhalańska. Odstępstwa te wykraczają poza zakres wyznaczony przez rozporządzenie nr 2074/2005, dotyczą bowiem wymogów ustanowionych w załączniku II rozdz. I pkt 2 lit. A-b, rozdz. I, pkt 3, 4, 8.

We Włoszech w sprawie odstępstw dla produktów tradycyjnych przyznanych przez rozporządzenia (WE) nr 852 i 853 z 2004 r. zostało podpisane porozumienie między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi Trento i Bolzano 25 stycznia 2007 r.⁵⁷ Stanowi ono, że „operatorzy sektora żywnościowego, którzy produkują żywność mającą cechy tradycyjne [...] mogą kontynuować, w drodze odstępstwa, zgodnie z tym co przewiduje załącznik II, rozdział II rozporządzenia nr 852/2004/WE, stosowanie lokali mających cechy środowiskowe pozwalające nadać produktom właściwości organoleptyczne” oraz „mogą kontynuować stosowanie dla ich produkcji, w drodze odstępstwa od załącznika II, rozdziału II, pkt 1 lit. f) i rozdziału V, pkt 1 rozporządzenia [...], materiałów do wytwarzania narzędzi i specyficznego sprzętu stosowanych szczególnie w przygotowaniu, opakowywaniu i pakowaniu takich produktów”. Powyższe wytyczne określają odstępstwa dokładnie w takim zakresie, jaki przewiduje rozporządzenie nr 2074/2005⁵⁸.

Warto podkreślić, że włoskie przepisy, poza odstępstwami dla zakładów produkujących żywność tradycyjną, wprowadzają szczególne normy higieniczne dla agroturystyki. W myśl art. 5 ustawy nr 96/2006 o agroturystyce wymogi higieniczno-sanitarne w odniesieniu do nieruchomości i wyposażenia dla prowadzenia działalności agroturystycznej muszą być określone przez regiony z uwzględnieniem „szczególnych cech architektonicznych i wielkości budynków [...], a także ograniczonych rozmiarów wykonywanej działalności”. Powyższe rozwiązania są inicjatywą włoskiego ustawodawcy, jako odpowiedź na swoiste potrzeby agroturystyki, wynikające z jej rolniczej natury i środowiska, w którym jest prowadzona.

⁵⁷ Porozumienie, w rozumieniu art. 8 ust. 6 ustawy z 5 czerwca 2003 r., nr 131 między rządem, regionami i prowincjami autonomicznymi Trento i Bolzano w zakresie odstępstw dla produktów tradycyjnych w rozumieniu rozporządzeń WE nr 852 i 853 z 2004 r. (Punto 2/B – Repertorio Atti nr 4/CSR).

⁵⁸ Odstępstwa dotyczące aspektów sanitarnych dla produktów tradycyjnych są określane przez właściwe organy sanitarne we Włoszech. Kompetencję w tym zakresie w odniesieniu do produktów typowych zarejestrowanych w UE realizuje Minister Zdrowia po uprzedniej konsultacji z Ministrem Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnictwa. Natomiast w przypadku produktów tradycyjnych wpisanych na krajową listę zgodnie z dekretem ministerialnym nr 350/1999 właściwym organem jest lokalny urząd sanitarny, G. Strambi, op. cit., s. 14.

10. Dużym obciążeniem formalno-organizacyjnym dla producentów żywności, zwłaszcza w małych gospodarstwach rolnych i małych przedsiębiorstwach, jest wdrażanie pełnego systemu autokontroli. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 852/2004 wszystkie zakłady przetwarzające żywność mają obowiązek opracowania i stosowania procedur bezpieczeństwa żywności w oparciu o zasady HACCP (analiza zagrożeń i krytyczne punkty kontroli). Ustawodawca europejski, uwzględniając wspomnianą trudność, przyznał możliwość wprowadzenia odstępstw od załączników I i II „w szczególności w celu ułatwienia wykonania art. 5 [dotyczącego analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli] przez małe przedsiębiorstwa, zgodnie z procedurą określoną w art. 14 ust. 2, uwzględniając odpowiednie czynniki ryzyka, pod warunkiem że takie odstępstwa nie mają negatywnego wpływu na osiągnięcie celów niniejszego rozporządzenia”⁵⁹.

Włoski ustawodawca wykorzystał powyższy przepis i wdrożył ideę „elastyczności wymogów HACCP”⁶⁰. Porozumienie z 2007 r. w odniesieniu do zakładów wytwarzających żywność o charakterze tradycyjnym, zawiera wytyczną co do sposobu opracowania planu autokontroli. Ma on uwzględniać „specyficzną florę środowiska”, w której żywność jest wytwarzana. Również w odniesieniu do gospodarstw agroturystycznych, włoskie prawo zwraca uwagę na ograniczony rozmiar działalności przetwarzania i sprzedaży posiłków oraz specyfikę środowiska, w którym ta działalność jest prowadzona. Ustawa o agroturystyce zobowiązuje władze sanitarne do uwzględnienia w ocenie wymogów pomieszczeń, w których żywność jest przetwarzana i podawana oraz planu autokontroli higieniczno-sanitarnej, różnorodności i ograniczonej ilości produkcji, przyjęcie tradycyjnych metod przetwarzania oraz wykorzystanie własnych produktów rolnych⁶¹.

Polskie przepisy nie przewidują wprost „elastycznego” podejścia do opracowywania i wdrażania systemu autokontroli. Wspomniane polskie rozporządzenia zastrzegają, że odstępstwa nie mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo produkowanej żywności⁶² i zobowiązują do opracowania odpowiednich procedur gwarantujących, że wprowadzane na rynek

⁵⁹ Art. 13 ust. 2. rozporządzenia (WE) nr 852/2004.

⁶⁰ Idea elastyczności wyrażona jest w akapicie 15 rozporządzenia (WE) nr 852/2004: „wymogi HACCP powinny zapewniać odpowiednią elastyczność, aby mogły być stosowane w każdej sytuacji, w tym w małych przedsiębiorstwach”.

⁶¹ Art. 5 ust. 3 L 96/2006

⁶² Rozporządzenie z 2007 r. i rozporządzenie z 2009 r.

produkty nie będą zawierały zanieczyszczeń oraz procedury zapewniające bezpieczeństwo produktów oraz realizację celów w zakresie higieny tych produktów, określonych w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004⁶³.

11. Na koniec warto zwrócić uwagę na dodatkowe wymogi higieniczne, wprowadzone przez Polskę i Włochy, poza tymi przewidzianymi przez prawo UE. We Włoszech przed wydaniem pakietu higienicznego obowiązywał wymóg posiadania książeczki sanitarnej dla zagwarantowania higieny personelu (art. 14 ustawy nr 283/1962 i art. 37-42 dekretu nr 327/1942⁶⁴). Sąd Konstytucyjny uchylił jednak ten wymóg⁶⁵, podkreślając, że rozporządzenie (WE) nr 852/2004 ogranicza się do obowiązku przeprowadzenia szkoleń przez osoby odpowiedzialne za przedsiębiorstwa (zał. 2, rozdz. VIII rozporządzenia nr 852/2004, „higiena personelu”). Przepis krajowy przekracza zatem zobowiązania nałożone przez rozporządzenie, w związku z czym regiony nie mają obowiązku jego wdrażania. Dlatego zgodnie z obowiązującym porozumieniem prowadzący sprzedaż, właściciel lub jego przedstawiciel ma obowiązek wdrożenia programu szkolenia personelu, w zakresie higieny żywności i stosowania środków autokontroli i zasad HACCP, dostosowanego do struktury produkcji (art. 15 ust. 4 d.lgs n. 286/1994)⁶⁶. Niektóre regiony czasowo wstrzymały obowiązek posiadania książeczki sanitarnej, jeden region (Molise) nie uchylił powyższego wymogu⁶⁷.

Polski ustawodawca nie uznał szkoleń za wystarczający środek gwarancji odpowiedniego stanu zdrowia osób pracujących w styczności z żywnością. Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia nakłada na takie osoby obowiązek uzyskania „określonego przepisami o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi orzeczenia lekarskiego dla celów sanitarno-epidemiologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia na inne osoby” (art. 59 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia). Powyższy wymóg zawiera również rozporządzenie z 2006 r.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2010 r.

⁶⁴ Dekret królewski z 30 marca 1942 r., nr 327 – Zatwierdzenie ostatecznej wersji kodu nawigacji („Gazzetta Ufficiale” z 18 kwietnia 1942 r., nr 93, edizione straordinaria).

⁶⁵ Orzeczenie z 1 stycznia 2004 r., nr 162 oraz orzeczenie z 10 marca 2005 r., nr 95 (dostępne na: www.giurcost.org).

⁶⁶ A. Kapała, *Wymogi higieniczno-sanitarne...*, s. 139.

⁶⁷ Zob. więcej portalu: „Epidemiologia dla zdrowia publicznego” na: <http://www.epicentro.iss.it/ebp/lisa.asp>.

Inne szczególne przepisy higieniczno-sanitarne przewidziane przez włoskiego ustawodawcę dotyczą tzw. rynków chłopskich. Nakładają one na przedsiębiorców rolnych obowiązek przestrzegania zasad higieny przy sprzedaży produktów na tych rynkach, w celu zapewnienia spełnienia wymogów przejrzystości, identyfikowalności oraz zdrowia i przewidują wymóg odpowiedniego etykietowania (w zgodzie z obowiązującymi przepisami) poszczególnych produktów oraz wskazywania miejsca pochodzenia i informacji o producencie⁶⁸.

12. Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Prawo unijne w zakresie higieny żywności wyróżnia kilka rodzajów sprzedaży bezpośredniej w zależności od ich zakresu przedmiotowego. W przypadku dostaw bezpośrednich małych ilości surowców pozostawia państwom członkowskim kompetencję określenia szczegółowych wymagań higieniczno-sanitarnych. Dostawy bezpośrednie mięsa z drobiu i jajczaków, działalność marginalną, lokalną i ograniczoną, a nawet handel detaliczny (czyli sprzedaż środków spożywczych mogących stanowić szczególne zagrożenie mikrobiologiczne dla zdrowia ludzi, która w związku z tym powinna podlegać szczególnym przepisom dotyczącym higieny), podporządkowane są jedynie wymogom z rozporządzenia (WE) nr 852/2004. Zostały one uznane za wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Państwa członkowskie mają swobodę rozszerzenia wymogów również o te z rozporządzenia (WE) nr 853/2004.

W odniesieniu do wszystkich rodzajów sprzedaży ustawodawca UE nie przesądził o konieczności bądź braku możliwości prowadzenia ich w ramach działalności gospodarczej (pozostawiając państwom członkowskim swobodę określenia tej kwestii). Co więcej, wyłączając pozostałe rodzaje sprzedaży bezpośredniej z podlegania przepisom rozporządzenia nr 853/2004, nie objął ich procedurą zatwierdzenia. Wydaje się zatem, że podejście ustawodawcy UE jest wyważone i proporcjonalne, tzn. ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych kontekstów, a zwłaszcza marginalności działalności sprzedaży, małych ilości produktów i bezpośredniej relacji konsumenta i producenta. Pozostawia państwom członkowskim swobodę określenia bardziej szczegółowych lub restrykcyjnych wymogów i kryteriów podmiotowych.

⁶⁸ Art. 2 ust. 3 dekretu Ministra Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej z 20 listopada 2007 r. w sprawie rynków zarezerwowanych do wykonywania sprzedaży bezpośredniej przez przedsiębiorców rolnych („Gazzetta Ufficiale” nr 301 z 29 grudnia 2007 r.).

Jeżeli chodzi o polskie prawo, w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁹ rolnik w ramach swojego statusu prawnego może sprzedawać wyłącznie produkty pierwotne. Według ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia jedynie dostawy bezpośrednie surowców zwolnione są z obowiązku zatwierdzenia zakładu. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy oraz oczekiwania producentów co do możliwości sprzedaży jak najszerzej gamy środków spożywczych bez podlegania restrykcyjnym wymogom formalnoprawnym, okazuje się, że wyłącznie dostawy bezpośrednie są działalnością, którą rolnik może prowadzić bez konieczności rejestracji działalności gospodarczej i uzyskiwania zatwierdzenia zakładu.

W konsekwencji kategoria produktów, które w ten sposób może sprzedawać, jest ograniczona. Dostawy bezpośrednie nie obejmują bowiem wszystkich produktów ziemi i pochodzących z hodowli, ale tylko kilka enumeratywnie wymienionych w rozporządzeniu z 2007 r. dotyczącym dostaw bezpośrednich (produkty produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego: zboża, owoce, warzywa, zioła, grzyby, surowce pochodzące z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego, a także powyższe produkty w postaci kiszzonej lub suszonej) oraz w rozporządzeniu z 2006 r. odnoszącym się do sprzedaży bezpośredniej (ślimaki, mleko surowe, jaja konsumpcyjne, produkty pszczele nieprzetworzone). Dziwi dokonane rozróżnienie systemowe i leksykalne przez włączenie powyższych surowców pochodzenia zwierzęcego do rozporządzenia z 2006 r. dotyczącego sprzedaży bezpośredniej. W rozumieniu prawa UE wchodzi one w zakres „dostaw bezpośrednich”. Dodatkowo nie wszystkie produkty wymienione w rozporządzeniu z 2007 r. należą do kategorii surowców i w związku z tym w świetle rozporządzenia (WE) nr 852/2004 nie mogą być sprzedawane w ramach dostaw bezpośrednich (chodzi o kiszonki i produkty suszone).

Producenci prowadzący sprzedaż poza dostawami bezpośrednimi w rozumieniu rozporządzenia nr 852/2004 muszą uzyskać zatwierdzenie zakładu produkującego żywność oraz zarejestrować działalność gospodarczą. Przy czym dostawy bezpośrednie mogą być wykonywane wyłącznie przez rolnika, a nie przedsiębiorcę. W dodatku konieczność uzyskania zatwierdzenia zakładu w przypadku sprzedaży przez rolnika np.: dżemu, soków z własnych owoców lub wypieków z własnego ziarna nie wydaje się wymogiem proporcjonalnym do rozmiarów i rodzaju prowadzonej działalności.

⁶⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 672 ze zm.

Nawiązując do postawionego na wstępie pytanie o poziom restrykcyjności polskich przepisów sanitarnych, można stwierdzić, że przeprowadzona analiza wykazała, że w kilku dość istotnych kwestiach polskie przepisy są bardziej restrykcyjne od unijnych i włoskich. Chodzi zwłaszcza o wspomnianą konieczność uzyskania zatwierdzenia dla wszystkich rodzajów sprzedaży oprócz dostawy surowców oraz o status prawny producentów prowadzących różne rodzaje sprzedaży. Skoro o tej ostatniej nie przesądzają regulacje wspólnotowe, nie stoją one na przeszkodzie polskiemu ustawodawcy we wprowadzeniu, oczekiwanych od lat, przepisów umożliwiających rolnikowi sprzedaż produktów nie tylko pierwotnych, lecz także przetworzonych bez konieczności zakładania działalności gospodarczej.

Warunek prowadzenia działalności gospodarczej dla sprzedaży produktów przetworzonych przy jednoczesnym warunku nieprowadzenia działalności gospodarczej dla dostarczania surowców w ramach dostaw bezpośrednich nie wzmacnia pozycji rolnika w łańcuchu dostaw. Wymaga od niego zrezygnowania ze sprzedaży szerszej gamy produktów, jeżeli chce korzystać z uprzywilejowanej regulacji dotyczącej dostaw bezpośrednich. Ponadto polskie przepisy nie odnoszą się wyraźnie do możliwości elastycznego podejścia do stosowania zasad HACCP w zależności od kontekstu i rozmiarów prowadzonej działalności. Niewątpliwie wymienione obostrzenia stanowią nadmierną i niepotrzebną barierę w prowadzeniu omawianej działalności.

W niektórych zaś kwestiach polskie normy są mniej restrykcyjne od włoskich, a nawet przekraczają zakres delegacji pozostawionej przez ustawodawcę UE. Chodzi o przepisy w sprawie dostaw bezpośrednich, umożliwiające sprzedaż w skali roku całej produkcji roślinnej oraz nieprzetworzonych produktów pszczelich, które *de facto* nie wdrażają unijnego ograniczenia do „małych ilości”. Nie przewidują też innych kryteriów ograniczających, jak np. te określone we włoskich wytycznych: „okazjonalności”, „na żądanie konsumenta” i „marginalności”, a także przekraczają zakres przedmiotowy dostaw bezpośrednich przez ujęcie kiszonek i produktów suszonych.

Rozporządzenie w sprawie dostaw bezpośrednich i rozporządzenie w sprawie sprzedaży bezpośredniej określają zasięg terytorialny, który w zależności od województwa może okazać się bardzo szeroki⁷⁰. Ponadto

⁷⁰ Jeśli wziąć pod uwagę województwa graniczące z wieloma innymi województwami, jak np. mazowieckie, okazuje się, że może to być działalność prowadzona na znacznym obszarze, o wiele większym, niż przewidują to włoskie przepisy.

limity ilościowe ustalone dla działalności marginalnej lokalnej i ograniczonej nie przesądzają jednoznacznie o tym, że jest to działalność marginalna zakładu. Poza zakres wskazany przez rozporządzenie (WE) nr 2074/2005 wykraczają odstępstwa ustalone dla zakładów produkujących redykolkę, oscypka, bryndzę. Z jednej strony powyższe rozwiązania niewątpliwie stwarzają korzystniejsze warunki prowadzenia sprzedaży, niż przewidują to regulacje unijne, z drugiej jednak – kwestia ich zgodności z założeniami ustawodawcy UE nie wyjaśnia wszystkich wątpliwości.

Innym przepisem przekraczającym poziom wyznaczony rozporządzeniami wspólnotowymi jest obowiązek posiadania przez osoby pracujące w kontakcie z żywnością orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do takiej pracy. We włoskich wytycznych podobny wymóg (posiadania książeczki sanitarnej) został zastąpiony obowiązkiem, przewidzianym przez prawo UE, przeprowadzania szkoleń personelu pracującego z żywnością. Jednak włoska doktryna krytycznie wypowiedziała się na temat zrównania szkolenia z badaniem lekarskim dla potwierdzenia stanu zdrowia pracownika mającego kontakt z żywnością⁷¹. Podzielając tę opinię, można stwierdzić, że pozostawienie w polskim prawie wspomnianego obowiązku służy lepszemu zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowia publicznego.

HYGIENE AND SANITARY REQUIREMENTS FOR DIRECT FOOD SALES IN LIGHT OF THE CURRENT MARKET EXPECTATIONS – ASPECTS OF A LEGAL COMPARATIVE ANALYSIS

S u m m a r y

The paper aims to assess the extent to which the Italian legislative has used the powers vested to it by the EU regulations with regards the national measures applicable in the area of hygiene. The analysis of this issue goes beyond the determination whether domestic provisions have been issued, and seeks to establish whether such provisions, if do exist, facilitate direct sales, ensuring at the same time the maintenance of public health. Domestic measures available in Italian legislation on food hygiene have been described with regards to different forms of direct sale.

⁷¹ Krytycznie na temat zrównania przez Sąd Konstytucyjny szkolenia z badaniem lekarskim dla potwierdzenia stanu zdrowia pracownika mającego kontakt z żywnością zob. P. Borghi, *Le discutibili equazioni della Corte costituzionale sulla tutela igienica degli alimenti*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2004, s. 754 i n.

The analysis has shown that wherever possible, derogations from the EU sanitary and hygiene requirements have been made (within the scope of direct sales in small quantities and traditional production methods), or the hygiene requirements have been reconciled with the specifics of the environment (agro-tourism), while at the same time efforts have been made to ensure food safety in Italy also in compliance with the EU guidelines.

I REQUISITI IGIENICO-SANITARI PER LA VENDITA DIRETTA DEGLI ALIMENTI DI FRONTE ALLE ATTUALI ASPETTATIVE – ASPETTI GIURIDICI COMPARATI

R i a s s u n t o

L'obiettivo dell'articolo è quello di tentare una valutazione di come il legislatore italiano usufruisce delle competenze lasciategli dalle regolazioni dell'Ue, al fine di determinare le misure nazionali in materia di igiene. Si tratta non solo di stabilire se siano state emesse le norme nazionali, ma anche se esse agevolino la vendita diretta, garantendo al contempo la sicurezza della salute pubblica. Nell'articolo sono state considerate da vicino le misure nazionali previste dal legislatore italiano in materia di igiene alimentare rispetto alle varie forme di vendita diretta.

Le considerazioni svolte mostrano che il legislatore italiano ha intrapreso nelle aree in cui ha avuto tale possibilità, le azioni volte ad introdurre deroghe ai requisiti igienico-sanitari dell'Ue (in materia di forniture dirette di piccole quantità e di metodi tradizionali di produzione), nonché a conciliare i requisiti igienici con la specificità ambientale (agriturismo), avendo anche cura di garantire la sicurezza alimentare e di prendere in considerazione le linee guida dell'Ue.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Prawne aspekty klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów oraz żywności pochodzącej od klonów

1. Przedmiotem rozważań są prawne aspekty klonowania zwierząt oraz wprowadzania do obrotu klonów zwierząt i żywności od nich pochodzącej. Słowo „klonować” oznacza – po pierwsze – „sztucznie doprowadzać do powstania nowego organizmu identycznego z wyjściowym, drogą bezpłciowego podziału komórki lub organizmu rodzicielskiego”, a po drugie – „kopiować lub powielać urządzenie techniczne w oparciu o cudzy projekt”¹. Klonowanie jest nową techniką produkcji żywności². Według ustawodawcy termin ten oznacza rozmnażanie bezpłciowe zwierząt techniką polegającą na tym, że jądro komórki pojedynczego zwierzęcia zostaje przeniesione do oocytu, z którego usunięto jądro, w celu utworzenia indywidualnych genetycznie identycznych zarodków („zarodków klonalnych”), które mogą zostać wszczepione matkom zastępczym w celu wytworzenia populacji genetycznie identycznych zwierząt („klonów zwierząt”)³.

Klonowanie zwierząt dopuszczają niektóre kraje, np. Australia, Argentyna, Brazylia, Kanada, Japonia i Stany Zjednoczone⁴. Klony rejestru-

¹ Słownik Języka Polskiego, <http://sjp.pl/klonowanie>.

² Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt {SWD(2013) 519 final} {SWD(2013) 520 final}, Bruksela, 18.12.2013, COM (2013), 893 final 2013/0434 (APP) (dalej jako: projekt dyrektywy nr 893); Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu, {SWD(2013) 519 final} {SWD(2013) 520 final} Bruksela, 18.12.2013, COM (2013), 892 final 2013/0433 (COD), (dalej jako: projekt dyrektywy nr 892).

³ Art. 2 lit. b projektu dyrektywy nr 892.

⁴ European Commission Memo European Commission – MEMO/13/1170 18/12/2013: Commission tables proposals on animal cloning and novel food, Brussels, 18 December 2013,

ją prywatne firmy w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Brazylii, jednakże w Kanadzie, żywność wyprodukowana ze sklonowanych zwierząt wymaga zatwierdzenia przed wprowadzeniem na rynek⁵. Obecnie w Unii Europejskiej nie wykorzystuje się klonowania w produkcji żywności. Co więcej, intencją ustawodawcy jest zawieszenie stosowania techniki klonowania do celów produkcji żywności i wprowadzania do obrotu żywych klonów zwierząt, z wyjątkiem klonowania w ramach badań naukowych lub w celu zachowania rzadkich ras i innych motywów⁶.

Kwalifikacja prawna wspomnianej techniki produkcji i żywności wymaga odniesienia do obowiązujących przepisów. Ponieważ ocenie poddać należy nową technikę produkcji, wypada stwierdzić, że klonowanie podlegać będzie przepisom rozporządzenia dotyczącego nowej żywności nr 258/1997⁷. Żywność pochodząca od klonów zwierząt nie doczekała się regulacji prawnej poświęconej wyłącznie zagadnieniu klonowania zwierząt czy wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów. W przygotowaniu są jednak przepisy dwóch dyrektyw obejmujących wymienione zagadnienia⁸.

Problematyka klonowania zwierząt była wielokrotnie podejmowana w literaturze nieprawniczej⁹. Natomiast opracowania z zakresu prawnych aspektów klonowania są nieliczne i koncentrują się zwłaszcza wokół kwestii etycznych, ale nie wyłącznie¹⁰. Za podjęciem niniejszych rozważań przemawiają zwłaszcza względy poznawcze oraz względy ochrony

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1170_en.htm, Komisja wyjaśnia pojęcie klonowania zwierząt następująco: klonowanie oznacza tworzenie zwierząt przy użyciu materiału genetycznego z komórek z innego zwierzęcia.

⁵ Ibidem.

⁶ Pkt 1.4 uzasadnienia wniosku projektu dyrektywy nr 892.

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE L 1997.43.1, Dz. Urz. UE-sp.13-18-244 (dalej jako: rozporządzenie nr 258/97).

⁸ Projekty dyrektyw: nr 892 i nr 893; Oświadczenie EFSA z 2012 r., podsumowanie, s. 18. Oświadczenia EFSA z 2012 i 2010 r.: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/2794.htm> oraz <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/1784.htm>.

⁹ G. Kolata, *Klon. Dolly była pierwsza*, Warszawa 2000; *Dolly the Sheep Clone Dies Young*, BBC News, 14-02-2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/2764039.stm>; I. Wilmot et al., *Ponowny akt stworzenia: Dolly i era panowania nad biologią*, Rebis, Poznań 2002; S. Franklin, *Dolly Mixtures: The Remaking of Genealogy*, Duke University Press, March, 2007.

¹⁰ A. Michalska, T. Twardowski, *Człowiek i prawne aspekty inżynierii genetycznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 60, 1998, z. 2, s. 77 i n.; A. Michalska, T. Twardowski, *Problemy etyczne i prawne klonowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 62, 2000, z. 4, s. 1 i n.

zdrowia ludzi i zwierząt. Gdy chodzi o te pierwsze, należy stwierdzić, że mimo upływu kilkunastu lat od sklonowania owcy Dolly (1996)¹¹ prawna problematyka klonowania zwierząt jest wciąż nowa w Unii Europejskiej. W szczególności do badań skłaniają projekty nowych aktów prawnych – dyrektyw wymagające analizy i wstępnej oceny.

Natomiast gdy chodzi o względy ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, klonowanie odgrywać może dużą rolę w produkcji zwierząt, których materiał reprodukcyjny przedstawia wartość rynkową. Należy wskazać, że zagadnienie klonowania zwierząt prowokuje pytania o potencjalne ryzyko dla zdrowia zwierząt bądź ludzi. Na pytania te odpowiadają opinie naukowe. W Unii Europejskiej stanowisko we wspomnianej kwestii zajął Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności¹², który stwierdził zagrożenia dobrostanu wynikające z niskiej efektywności tej nowej techniki produkcji¹³. Zdaniem Urzędu matki zastępcze doświadczają w szczególności dysfunkcji łożyska przyczyniających się do zwiększenia poziomu poronień, a co z kolei powoduje m.in. niską efektywność techniki klonowania (6-15% w przypadku bydła i 6% – świń) oraz potrzebę wszczepiania zarodków klonalnych kilku matkom zastępczym, aby uzyskać jeden klon¹⁴. Występują także wrodzone wady rozwojowe klonów, a wyjątkowo duże potomstwo powoduje trudne porody, liczne zgony neonatalne zaś świadczą o wysokim współczynniku śmiertelności¹⁵.

Natomiast Urząd nie stwierdził dowodów na to, by mięso i mleko od sklonowanych zwierząt i ich potomstwa różniło się pod względem bezpieczeństwa od takich samych produktów otrzymywanych ze zwierząt z konwencjonalnej hodowli¹⁶. Zatem, jak się wydaje, Urząd nie zidentyfikował niebezpieczeństwa żywności pochodzącej od klonów.

Stanowisko w przedmiocie zagrożeń dla zwierząt płynących z klonowania oraz dla ludzi związanych z żywnością pochodzącą od klonów zajmował także amerykański Food and Drug Administration¹⁷, według którego należy przede wszystkim zarządzać ryzykiem w procesie klonowania. Unia Europejska i kraje trzecie (np. Stany Zjednoczone) prezentują odmienne

¹¹ Zob. <http://portalwiedzy.onet.pl/15451,105,1,1,biblioteka.html>.

¹² Dalej jako: Urząd.

¹³ Statement of EFSA Update on the state of play of animal cloning, European Food Safety Authority, „EFSA Journal” 8(9), 2010, s. 1784 (dalej jako: Opinia Urzędu).

¹⁴ Projekt dyrektywy nr 893.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Projekt dyrektywy nr 893.

¹⁷ Dalej jako: FDA.

podejście w kwestii dopuszczalności wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej z klonów zwierząt. Jednocześnie projektowane przepisy dwóch dyrektyw nie odnoszą się do zagadnienia identyfikowalności wymienionych produktów.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy projekty dwóch dyrektyw nr 892 i 893 zawierają wystarczające rozwiązania prawne do zrealizowania tymczasowego zakazu dopuszczania na rynek unijny żywności pochodzącej od klonów zwierząt oraz klonowania.

2. Klonowanie zwierząt należy oceniać w świetle rozporządzenia nr 258/1997¹⁸. W szczególności rozporządzenie to dotyczy wprowadzania do obrotu żywności i składników żywności, które dotychczas nie były w znacznym stopniu wykorzystywane do spożycia przez ludzi, a które zaliczają się do następujących kategorii:

a) żywności i składników żywności o nowej lub celowo zmodyfikowanej podstawowej strukturze molekularnej;

b) żywności i składników żywności składających się z lub wyekstrahowanych z drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów;

c) żywności i składników żywności składających się z, lub wyekstrahowanych z roślin i składników żywności pochodzących od zwierząt, z wyjątkiem żywności i składników żywności uzyskanych drogą tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których już wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia;

d) żywności i składników żywności, które zostały poddane procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, w efekcie którego powstają istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników, co z kolei ma wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i poziom niepożądanych substancji.

Wydaje się, że produkty pochodzące z klonowania zwierząt mogą być kwalifikowane do kategorii wymienionych w lit. c) lub d) powyżej, tj. jako żywność i składniki żywności składające się z, lub wyekstrahowane z roślin i składników żywności pochodzących od zwierząt, z wyjątkiem żywności i składników żywności uzyskanych drogą tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których już wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia, oraz jako żywność i składniki żywności, które zostały poddane procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, w efekcie któ-

¹⁸ Na temat nowej żywności zob. bliżej, L. González Vaqué, UE: *Cuando se adoptará una nueva regulación de los Novel Food?*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2014, nr 2, s. 4 i n.

rego powstają istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników, co z kolei ma wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i poziom niepożądanych substancji.

Jak wskazuje choćby wniosek Komisji, klonowanie jest stosunkowo nową techniką rozmnażania bezpłciowego zwierząt, w wyniku której uzyskuje się niemal identyczne pod względem genetycznym kopie klonowanego zwierzęcia, tj. bez modyfikacji genów¹⁹. Skoro zatem nie dochodzi do modyfikacji genetycznej w technice klonowania zwierząt, to nie występują przesłanki z art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 258/97. Nie jest także celowe analizowanie przesłanek z art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 258/97, z uwagi na wymienione w nim źródło pochodzenia (wyekstrahowania) z drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów, co z oczywistych względów nie ma miejsca w przypadku produktów klonowania zwierząt.

Gdy chodzi o kolejne z wyżej wymienionych kategorii żywności wypada rozważyć, czy produkty pochodzące z klonowania zwierząt mogą być uznane za „żywność i składniki żywności składające się z, lub wyekstrahowane z [...] składników żywności pochodzących od zwierząt, z wyjątkiem żywności i składników żywności uzyskanych drogą tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których już wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia”.

Warto wspomnieć, że w orzeczeniu w sprawie C-383/07²⁰ (dotyczyło kwestii wiedzy o bezpieczeństwie metod wytwórczo-hodowlanych w kontekście przesłanek opisanych w art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97), Trybunał Sprawiedliwości UE odpowiedział na pytanie prejudycjalne sformułowane przez Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, czy żywność może zostać uznana za taką „o której już wiadomo, że jest bezpieczna dla zdrowia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97, jeśli doświadczenie w zakresie bezpieczeństwa tej żywności istnieje jedynie w regionach znajdujących się poza Europą (w niniejszym przypadku w Japonii). Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że: „doświadczenie w zakresie bezpieczeństwa produktu spożywczego nabyte wyłącznie poza Europą nie jest wystarczające, by stwierdzić, że ten produkt na-

¹⁹ Projekt dyrektywy nr 893.

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 stycznia 2009 r., C-383/07, ZOTSiS 2009/1/I-115, www.eur-lex.europa.eu, ECR 2009/1/I-115-135, Lex 469618. Należy zaznaczyć, że orzeczenie TS zapadło przed wejściem w życie rozporządzenia nr 258/97 i dotyczyło wniosku złożonego w ramach sporu między M-K Europa GmbH & Co. KG a Stadt Regensburg w przedmiocie decyzji wydanej przez Stadt Regensburg zakazującej wprowadzenia do obrotu produktu spożywczego pochodzącego z Japonii, zwanego „Man-Koso 3000”.

leży do kategorii produktów spożywczych, o których już wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97 dotyczącego nowej żywności i nowych składników żywności”²¹. Zatem, jak widać, nie wystarczy, aby produkt był w obrocie w kraju trzecim, żeby mógł zostać uznany za bezpieczny dla zdrowia.

Gdy chodzi o możliwość kwalifikacji produktów klonowania zwierząt do kategorii określonej w art. 1 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 258/97, należy wskazać, że przesłanka „poddania żywności procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, w efekcie którego, powstają istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników, co z kolei ma wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i poziom niepożądanych substancji” wymaga analizy. Jak się wydaje, w przypadku klonowania nie mamy do czynienia z poddaniem żywności procesowi wytwórczemu niebędącemu obecnie w użyciu, gdyż technika ta jest stosowana w różnych krajach poza Unią Europejską, lecz nie w Unii, i dlatego co najmniej wątpliwe jest, czy ta regulacja w analizowanym fragmencie może mieć zastosowanie. Natomiast drugi fragment przepisu art. 1 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 258/97 (choć nie tylko), jak się wydaje, może w przypadku klonowania znaleźć zastosowanie.

Ponadto w zakresie pozostałych wymogów rozporządzenia nr 258/97 dotyczących przesłanek uznania żywności za kategorię *novel food*, należy przywołać również wymogi z art. 3 ust. 1 rozporządzenia, mianowicie: żywność i składniki żywności objęte zakresem przedmiotowej regulacji nie mogą stanowić zagrożenia dla konsumenta, wprowadzać konsumenta w błąd, różnić się w takim stopniu od żywności i składników żywności, które mają zastępować, że ich zwykłe spożycie może być niekorzystne żywieniowo dla konsumenta.

Żywność wytworzona techniką klonowania może być wprowadzana do obrotu po uprzednim uzyskaniu zezwolenia. Podstawą zezwolenia jest ocena ryzyka pod względem bezpieczeństwa żywności Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności.

3. Klonowanie zwierząt zapoczątkowało sklonowanie ssaka z komórek dorosłego osobnika. Klonem była owieczka Dolly, która narodziła się 5 lipca 1996 r.²² W Unii Europejskiej nie wprowadza się do obrotu żywności pochodzącej z klonów zwierząt, dotychczas nie złożono wniosku

²¹ Ibidem.

²² Zob. <http://www.e-biotechnologia.pl/Artykuly/klonowanie> (dostęp: 1.07.2014).

o zezwolenie na wprowadzanie do obrotu żywności wyprodukowanej z zastosowaniem techniki klonowania.

W trakcie konsultacji społecznych są dwa projekty dyrektyw unijnych regulujących kwestie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu²³, jak też wprowadzanie do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt²⁴. W obu projektach wspomnianych aktów prawnych ustawodawca przewiduje taką samą definicję klonowania zwierząt, uznając ją za technikę produkcji sztucznego (rozmnażania) zwierząt.

Gdy chodzi o produkcję zwierząt z zastosowaniem wymienionej techniki, kierunek obrany w projektach aktów prawnych zakłada nałożenie na państwa członkowskie UE obowiązku ustanowienia zakazu klonowania zwierząt oraz wprowadzania do obrotu klonów zwierząt i zarodków klonalnych²⁵. Z kolei gdy chodzi o obrót żywnością pochodzącą od klonów, w tym zakresie państwa członkowskie także będą miały obowiązek ustanowienia zakazu wprowadzania do obrotu tej żywności²⁶. Proponowane zakazy mają mieć charakter tymczasowy. Wskazuje się bowiem w motywach projektów dyrektyw nr 892 i 893, że głównym powodem ustanowienia zakazu jest dobrostan zwierząt i ograniczenie ich cierpienia, jednak nie jest wykluczone, że technika klonowania może ulec polepszeniu i wtedy zmiana podejścia do tej kwestii może okazać się możliwa.

Otwartą kwestią pozostaje jednak to, w jaki sposób państwa członkowskie poradzą sobie z żywnością pochodzenia zwierzęcego importowaną z krajów trzecich w kontekście ich obowiązku „dopilnowania”, by żywność pochodząca od klonów nie trafiała do Unii Europejskiej. Zastosowane odesłanie w zakresie przywozu do wszelkich szczególnych warunków przywozu określonych w art. 48 i 49 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady oznacza prowadzenie zwykłych kontroli.

Obrót żywnością pochodzącą od klonów zwierząt rodzi problem identyfikowalności tych produktów, w tym właściwych technik i metod wykrywalności danego przypadku. Państwa trzecie nie ustanowiły systemów identyfikacji poszczególnych zwierząt i identyfikowalności produktów, co może wskazywać na potencjalne trudności związane z zapewnieniem właściwego śledzenia produktów.

²³ Projekt dyrektywy nr 892.

²⁴ Projekt dyrektywy nr 893.

²⁵ Art. 3 projektu dyrektywy nr 892.

²⁶ Art. 3 ust. 1 Projektu dyrektywy nr 893.

Analizowane projekty dyrektyw znajdują swe uzasadnienie w celach, które przyświecają inicjatywie tych regulacji. W szczególności chodzi o zapewnienie jednolitych warunków produkcji dla rolników w UE przy jednoczesnej ochronie zdrowia i dobrostanu zwierząt gospodarskich, jak też ochronę interesów konsumentów w odniesieniu do żywności pochodzącej od sklonowanych zwierząt i ochronę konkurencyjności rolników, hodowców i przedsiębiorstw spożywczych w UE²⁷.

4. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, jak wspomniano, widzi zwłaszcza zagrożenia w zakresie dobrostanu zwierząt. Ciekawą opinię w tym zakresie wyraża raport amerykańskiego Food and Drug Administration (FDA), wedle którego, klonowanie nie stwarza zagrożenia dla zdrowia zwierząt, w stosunku do zagrożeń występujących w przypadku innych metod rozrodu²⁸, choć identyfikowane jest ryzyko występowania niepożądanych skutków dla klonów i ich matek²⁹. Jednakże z racji obaw o zdrowie zwierząt opracowano procedurę – „plan zarządzania ryzykiem” oraz wytyczne dla producentów klonowania zwierząt³⁰. Również gdy chodzi o skład produktów spożywczych z bydła, świń, kóz i klonów lub potomstwa wszelkich klonów zwierząt, to według FDA, nie różni się on od składu produktów z tradycyjnie hodowanych zwierząt, dlatego nie ma w tym zakresie zagrożeń dla ludzi³¹.

Kwestia dopuszczalności klonowania zwierząt, spożywania klonów jako żywności, wprowadzanie żywności pochodzącej od zwierząt, dobrostanu zwierząt podlega zasadzie ostrożności i zarządzaniu ryzykiem w prawie żywnościowym. Zasada ryzyka wywodząca się z uregulowań niemieckiego prawa ochrony środowiska uregulowana jest także w prawie

²⁷ Dokument roboczy służb Komisji – Streszczenie oceny skutków *towarzyszący dokumentowi*: Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu, oraz Wniosek dyrektywa Rady w sprawie wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt, s. 5.

²⁸ Zob. <http://www.fda.gov/animalveterinary/safetyhealth/AnimalCloning/default.htm>.

²⁹ Zob. <http://www.fda.gov/AnimalVeterinary/SafetyHealth/AnimalCloning/ucm055490.htm>.

³⁰ Zob. http://www.fda.gov/AnimalVeterinary/SafetyHealth/AnimalCloning/ucm055490.htm#RISK_MANAGEMENT_PLAN.

³¹ FDA Issues Documents on the Safety of Food from Animal Clones Agency Concludes that Meat and Milk from Clones of Cattle, Swine, and Goats, and the Offspring of All Clones, are as Safe to Eat as Food from Conventionally Bred Animals, January 15, 2008, <http://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/2008/ucm116836.htm>.

międzynarodowym³². Natomiast w Unii Europejskiej art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002³³ zakłada m.in., że środki przyjęte zgodnie z zasadą ostrożności powinny być proporcjonalne i nie bardziej restrykcyjne dla handlu, niż jest to wymagane w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia określonego we Wspólnocie, z uwzględnieniem wykonalności technicznej i ekonomicznej oraz innych czynników uznawanych za stosowne w rozważanej sprawie.

Zasada ostrożności przyjęta w prawie unijnym odpowiada art. 5 Porozumienia w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS)³⁴. Należy wskazać, że wspomniane Porozumienie SPS, pozwala na utrzymywanie przez jego członków środków sanitarnych lub fitosanitarnych „skutkujących wyższym stopniem ochrony sanitarnej lub fitosanitarnej od tego, jaki byłby osiągnięty przy zastosowaniu środków opartych na odpowiednich międzynarodowych normach, wytycznych lub zaleceniach, jeżeli istnieje po temu odpowiednie uzasadnienie naukowe lub też w związku z poziomem ochrony, jaki dany członek uzna za odpowiedni zgodnie z właściwymi postanowieniami ustępach od 1 do 8 artykułu 5”³⁵.

Ponadto środki sanitarne lub fitosanitarne muszą być oparte na ocenie ryzyka dla życia ludzi, zwierząt lub roślin. W myśl bowiem art. 5 ust. 2 Porozumienia SPS przy ocenie ryzyka strony uwzględnią m.in. dostępne dowody naukowe; odpowiednie procesy i metody produkcji. Z drugiej strony, stosownie do postanowień art. 5 ust. 5 Porozumienia SPS, w celu zapewnienia spójności w stosowaniu koncepcji odpowiedniego poziomu ochrony sanitarnej lub fitosanitarnej przeciwko ryzyku dla życia lub zdrowia ludzkiego, albo życia lub zdrowia roślin lub zwierząt, państwa strony muszą unikać arbitralnych i nieuzasadnionych różnicowań poziomów ochrony, jakie uznają za właściwe w różnych sytuacjach, jeżeli rezultatem takiego różnicowania byłaby dyskryminacja lub ukryte ograniczenia w handlu międzynarodowym.

Ponieważ takie kraje jak np. USA różnią się w kwestii wprowadzania do obrotu produktów z klonów zwierząt i innych kwestii związanych

³² Zob. bliżej: L. Costato, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook-Basile (red.), *Trattato du diritto agrario*, t. 3, Wolters Kluwer Italia, 2011, s. 33 i n.

³³ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące europejski urząd ds. bezpieczeństwa żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 2002.31.1.

³⁴ Zob. <http://www.ijhar-s.gov.pl/pliki/A-pliki-z-glownego-katalogu/ethernet/2012/BWM/Porozumienie%20SPS.pdf>.

³⁵ Art. 3 ust. 3 Porozumienia SPS.

z klonowaniem i UE, na tle powyższej regulacji prawnej powstaje pytanie, jak oceniać rozwiązania przyjęte w projektach dyrektyw unijnych. W szczególności, jeśli zostaną wprowadzone zakazy, dotyczyć one będą rynku unijnego i obejmą kraje członkowskie UE i ich producentów (gdy państwa wprowadzą zakazy opisane w projektach dyrektyw). Ponieważ w myśl art. 11 rozporządzenia nr 178/2002 żywność i pasze przywożone do Unii w celu wprowadzenia na rynek powinny być zgodne z wymogami prawa żywnościowego lub warunkami uznanymi przez Wspólnotę za przynajmniej im odpowiadające, bądź w przypadku gdy istnieją konkretne umowy między Wspólnotą i krajem wywozu – być zgodne z wymogami zawartymi w tych umowach, projektowanymi zakazami objęte będzie więc wprowadzanie do obrotu w UE produktów z klonów pochodzących z importu.

Warto przypomnieć, że główną obawą choćby Parlamentu Europejskiego był właśnie import produktów z klonów i ich potomstwa i włączenie go do łańcucha żywnościowego w Unii w sytuacji, w której produkty te nie były identyfikowane (znakowane)³⁶. Parlament wzywał Komisję, by przedstawiła wniosek ustawodawczy obejmujący zakaz klonowania zwierząt w UE do celów produkcji żywności oraz produkcji materiału rozmnożeniowego służącego do produkcji żywności, jak też by zakaz ten dotyczył żywności z klonowanych zwierząt niezależnie od ich pochodzenia oraz zakaz dostarczania klonów w UE do celów produkcji żywności, a ponadto, by zostały przyjęte środki służące identyfikowaniu nasienia i zarodków sklonowanych zwierząt oraz żyjącego potomstwa sklonowanych zwierząt. Komisja została wezwana także do opracowania metody śledzenia i identyfikowania mięsa ze sklonowanych zwierząt (np. przez stworzenie międzynarodowej genetycznej bazy danych zawierającej informacje na temat sklonowanych zwierząt)³⁷. Jak widać, kwestia identyfikowalności, możliwości śledzenia klonów i żywności od niej pochodzącej sprawiała najwięcej trudności, zanim ostatecznie ukształtowało się podejście Unii do kwestii klonowania³⁸.

³⁶ Farm Animal Cloning, A Compassion in World Farming Report – 2010, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/animalwelfare/compassion_2010_farm_animal_cloning_report.pdf, s. 39.

³⁷ Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego złożony zgodnie z art. 120 Regulaminu w sprawie klonowania zwierząt do celów zaopatrzenia w żywność z 11 grudnia 2013 r., B7-0000/2013, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/re/1012/1012467/1012467pl.pdf.

³⁸ Ibidem.

5. Przeprowadzone rozważania pozwalają sformułować kilka wniosków końcowych. Projektowane dyrektywy nr 892 i 893 wprowadzają szczególne rozwiązania w stosunku do rozporządzenia nr 258/97 w zakresie dopuszczania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt. Po wejściu w życie zakazów przewidzianych w dyrektywach, jak się wydaje, nie będzie możliwe wprowadzanie do obrotu w Unii Europejskiej żywności pochodzącej zarówno od samych klonów, jak i jako nowej żywności. Jednakże w tym zakresie mogą wystąpić trudności dotyczące kwestii identyfikowalności produktów pochodzącej od klonów. W przypadku wystąpienia o zezwolenie na wprowadzenie do obrotu nowej żywności, która faktycznie może pochodzić od klonów zwierząt, pojawić się może zagadnienie, czy istnieją w Unii możliwości weryfikacji pochodzenia żywności od klonów zwierząt. W szczególności w jaki sposób przebiegać będzie ocena ryzyka, której potrzebę przeprowadzenia dostrzega unijny ustawodawca.

Jak się jednak wydaje, ustanowienie zakazu klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów w zakresie określonym projektami dyrektyw nie wyeliminuje problemu identyfikowalności produktów klonów w przypadku ich importu. Jak wiadomo, nie zawsze produkty takie są właściwie opisywane czy znakowane. Na tle wspomnianej projektowanej regulacji prawnej – dyrektyw unijnych i zakazu wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów, do którego wprowadzenia mają zostać zobowiązane państwa członkowskie, pojawia się pytanie, w jaki sposób możliwa będzie weryfikacja produktów trafiających na rynek unijny z krajów, w których obrót żywnością pochodzącą od klonów nie jest zakazany, albowiem kraje te nie widzą ryzyka dla konsumentów.

W kontekście założeń przyjętych w motywach dyrektyw nr 892 i 893 istotą tych regulacji jest tymczasowy zakaz klonowania w Unii i możliwości wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów. Pojawia się więc wątpliwość, czy zakres regulacji przedmiotowych dyrektyw nie jest zbyt wąski.

Ponadto przyszłe dyrektywy spowodują ograniczenie obrotu produktami pochodzącymi od klonów między Unią Europejską a krajami, w których obrót taki nie jest zakazany. Kwestia ta może więc być oceniana w kontekście prawa międzynarodowego i dopuszczalności ograniczania obrotu klonami oraz żywnością od nich pochodzącą. Ponieważ o zastosowaniu podwyższonego poziomu wymogów w stosunku do norm międzynarodowych decydować każdorazowo powinno uzasadnienie naukowe, problematyczne dla handlu międzynarodowego są sytuacje, w których opinie naukowe będące podstawą decyzji poszczególnych państw różnią się albo

gdy decyzje tych państw, mimo podobnych ocen naukowych, są różne, a nie zostały ustanowione żadne międzynarodowe wzorce – standardy.

Projektowane dyrektywy można także oceniać w kontekście potencjalnych skutków dla rolnictwa płynących z ewentualnego dopuszczenia techniki klonowania zwierząt oraz wprowadzania do obrotu żywności z klonów. Nie ulega wątpliwości, że segment tych produktów tworzyłby nowy rynek żywności, która mogłaby stanowić nie zawsze pożądaną konkurencję dla innych produktów żywnościowych, jeśli naturalnie produkty te spotkałyby się z zainteresowaniem unijnych konsumentów.

LEGAL ASPECTS OF ANIMAL CLONING AND THE PLACING OF CLONES AND FOOD FROM ANIMAL CLONES ON THE MARKET

S u m m a r y

The paper aims to answer the question whether the drafts of directives No 892 and 893 contain adequate legal solutions enabling effective implementation of a temporary ban on cloning and placing clones and food from animal clones on the EU market. This issue has been analysed in light of Regulation No 258/1997 on placing on the market food and elements of food (ingredients) which to date have not been to any significant extent used for human consumption.

The authors concludes that the draft directives propose special solutions, absent in Regulation 258/97 as regards food from animal clones. Once the prohibition anticipated in the draft directives comes into force, it will be highly unlikely that such food, in its own form or as new food, will be capable of being placed on the EU market. However, it may be rather difficult to identify food from cloned animals, and a prohibition of cloning animals or introducing clones in trading in the scope defined in the EU draft directives will not eliminate the problem of cloned food identification in the case of imported food.

ASPETTI GIURIDICI DELLA CLONAZIONE DEGLI ANIMALI E L'IMMISSIONE IN COMMERCIO DI CLONI E DI ALIMENTI DA ANIMALI CLONATI

R i a s s u n t o

L'obiettivo dell'articolo è quello di tentare di rispondere alla domanda se le proposte delle Direttive n. 892 e 893 contengono soluzioni giuridiche sufficienti per realizzare il divieto temporaneo di immettere sul mercato dell'Ue gli alimenti provenienti da animali clonati e da clonazione. Questo problema è stato esaminato alla luce del regolamento n. 258/1997 che riguarda in particolare l'immissione in commercio degli alimenti e degli

ingredienti alimentari i quali fino ad allora non sono stati ampiamente utilizzati per il consumo umano, e i quali sono tra quelli elencati in questo atto giuridico.

In conclusione l'autrice afferma tra l'altro che le Direttive n. 892 e 893 in fase di proposta introducono soluzioni speciali rispetto al Regolamento n. 258/97 in materia di ammissione dell'introduzione in commercio degli alimenti provenienti da animali clonati. Dopo l'entrata in vigore dei divieti previsti nelle Direttive, come sembra, non sarà possibile l'immissione in commercio all'interno dell'Ue degli alimenti provenienti da cloni oppure da nuovi alimenti. Possono sorgere qui le difficoltà riguardanti le questioni di tracciabilità dei prodotti provenienti da cloni. In particolare l'istituzione del divieto di clonazione degli animali e dell'immissione in commercio di animali clonati nell'ambito delle proposte di direttive non escluderà il problema della tracciabilità dei prodotti dei cloni nel caso delle loro importazioni.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Z prawnej problematyki nowej żywności

1. Wprowadzenie

Sformułowanie „nowa żywność” pojawiło się w polskim systemie prawnym 23 września 2001 r. wraz z wejściem w życie ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia¹. W literaturze wskazuje się, że bardziej adekwatnym zwrotem byłaby jednak „żywność nowego rodzaju”, ponieważ ta nowość jest właściwie cechą konkretnej kategorii żywności², niespożywanej do tej pory w określonym kręgu społeczno-kulturowym. Przyjęte określenie jest wynikiem tłumaczenia wyrażenia *novel food*³,

¹ Definicja legalna nowej żywności znajdowała się w art. 3 ust. 1 uchylonej już ustawy z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz. U. 2001, Nr 63, poz. 634. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem tej ustawy nowa żywność to substancje lub ich mieszaniny, które dotychczas nie były wykorzystywane do żywienia ludzi, w tym środki spożywcze, używki lub ich składniki: a) zawierające lub składające się z genetycznie zmodyfikowanych organizmów albo ich fragmentów, określonych w odrębnych przepisach, b) otrzymane z organizmów, o których mowa w lit. a), ale ich niezawierające, c) o nowej lub celowo zmodyfikowanej podstawowej strukturze molekularnej, d) wyizolowane z mikroorganizmów, grzybów lub wodorostów lub składające się z nich, e) składające się z roślin lub uzyskane z roślin lub ze zwierząt, z wyjątkiem żywności i składników żywności otrzymanych przy zastosowaniu tradycyjnych metod rozmnażania lub hodowli, f) poddane procesowi technologicznemu niestosowanemu dotychczas, powodującemu istotne zmiany ich składu lub struktury, który wpływa na wartość odżywczą, metabolizm i zawartość niepożądanych substancji.

² M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 208.

³ Wyrażenie *novel food* znajduje się w angielskojęzycznej wersji rozporządzenia (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczącego nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE L 1997, nr 43, poz. 1 (Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients).

powszechnie przyjętego i używanego nie tylko w krajach anglojęzycznych, ale również chociażby w Niemczech⁴.

W przemyśle spożywczym stosowanie nowych metod produkcji ma długą historię. Niemalże od początku towarzyszą człowiekowi innowacje w produkcji żywności. Były one zawsze związane z poprawą sytuacji bytowej, szczególnie w zakresie niedoborów żywności, zaopatrzeniem w produkty zdrowsze, trwalsze, łatwiej dostępne i smaczniejsze przy jednoczesnym obniżeniu kosztów produkcji. Już 500 000 lat p.n.e. ludzkość odkryła pieczenie, gotowanie nad ogniem, ogrzewanie, 18 000 lat p.n.e. pojawiły się pierwsze hodowle zwierząt, 10 000 lat p.n.e. pierwsze sposoby selekcji roślin, 8 000 lat p.n.e. odkryto mielenie ziarna, natomiast 2 000 lat p.n.e. wynaleziono fermentację i wyprodukowano pierwsze sery⁵. Jest to jedynie przykładowe wyróżnienie, ale ukazuje ono w sposób wystarczający, że czynnik nowości nie pojawił się w odniesieniu do żywności dopiero w ostatnich latach.

Zagadnienie nowej żywności znane jest także polskiemu prawodawcy od blisko wieku, a „nowe jest tylko samo określenie i szczegółowe wytyczenie jego zakresu pojęciowego za pomocą definicji legalnej”⁶. Historia stosowania nowych środków spożywczych w Polsce sięga dwudziestolecia międzywojennego, a pierwszy akt prawny regulujący te kwestie to dekret z 7 lutego 1919 r. o nadzorze nad wyrobem i sprzedażą artykułów zastępczych – surogatów produktów spożywczych⁷ podpisany przez marszałka Józefa Piłsudskiego⁸. Podobieństwo do nowej żywności wykazują również „substancje produkowane i wprowadzane do obrotu jako środki spożywcze lub ich składniki, które nie były stosowane w celu żywienia ludzi”, będące przedmiotem regulacji znajdującej się w uchylonej już ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia⁹ oraz rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy.

⁴ W języku niemieckim sformułowania „nowa żywność” i „nowe składniki żywności” odpowiadają wyrażenia „neuartige Lebensmittel” i „neuartige Lebensmittelzutaten”, ale także „novel food”.

⁵ A. C. Huggett, C. Conzelmann, *EU Regulation on Novel Foods: Consequences for the Food Industry*, „Trends in Food Science & Technology” 1997, nr 8, s. 133.

⁶ M. Taczanowski, op. cit., s. 208.

⁷ Dz. Praw. P. P. Nr 14, poz. 161.

⁸ O warunkach, jakie spełniać musiały artykuły zastępcze, i konieczności wydawania zezwoleń na tego rodzaju produkty oraz ich podobieństwa do nowej żywności – por. M. Taczanowski, op. cit., s. 208.

⁹ Ustawa z 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz. U. 1970, Nr 29, poz. 245.

Problematyka nowej żywności jest bardzo szeroka. Przedmiotem prowadzonych rozważań jest kilka wybranych zagadnień, tj. definicja legalna nowej żywności w świetle obowiązujących regulacji prawnych, niekiedy nierozumiana i błędnie pojmowana w piśmiennictwie, szczególnie o charakterze przyrodniczym i technologicznym, a także zapewnienie bezpieczeństwa żywności wytworzonej za pomocą innowacyjnych metod produkcji. Celem rozważań jest próba rozwiązania wątpliwości związanych z zakresem przedmiotowym i stosowaniem pojęcia nowa żywność. W dalszej kolejności podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób legislator zapewnia bezpieczeństwo tego rodzaju żywności oraz czy przewidziane przez prawodawcę środki są wystarczające, szczególnie w kontekście obowiązującego rozporządzenia i podejmowanych prób jego nowelizacji.

2. Definicja legalna

Aktem prawnym regulującym podstawowe kwestie związane z nową żywnością jest rozporządzenie nr 258/97 dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności¹⁰. Do momentu jego wejścia w życie, z wyjątkiem pewnych szczególnych obszarów, takich jak np. dodatki do żywności, wprowadzanie na rynek innowacji było możliwe, ale wiązała się z tym indywidualna odpowiedzialność producentów¹¹. Ponadto obrót handlowy egzotyczną żywnością na terytorium Unii Europejskiej opierano na założeniu, że ich bezpieczeństwo zapewnia fakt, iż produkty te wykorzystywano jako żywność w innych częściach świata i dotąd nie stanowiły tam zagrożenia dla człowieka¹².

Omawiane rozporządzenie nie tylko wprowadziło legalną definicję „nowej żywności”¹³, ale ustanowiło też pierwszy w Unii Europejskiej tryb wyrażania zgody na wprowadzanie nowych środków spożywczych do obrotu handlowego połączony z systemem formalnej i obowiązkowej oceny

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE L 1997, nr 43, poz. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 258/97).

¹¹ A. C. Huggett, C. Conzelmann, op. cit., s. 133.

¹² I. Knudsen et al., *Risk Management and Risk Assessment of Novel Plant Foods: Concepts and Principles*, „Food and Chemical Toxicology” 2008, nr 46, s. 1683.

¹³ Por. art. 1 rozporządzenia nr 258/97. Do definicji tej odwołuje się ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914.

tych produktów¹⁴. Procedura ta stworzyła zharmonizowane w skali międzynarodowej ramy oceny bezpieczeństwa produktów spożywczych wyprodukowanych za pomocą nowoczesnych technologii, pochodzących z zupełnie nowych źródeł¹⁵, a także niewykorzystywanych dotychczas jako żywność. Istnieją poglądy, że takie środki spożywcze winny być określone jako nowe dopóty, dopóki ich bezpieczeństwo jest przedmiotem oceny w toku administracyjnej procedury wprowadzania ich na rynek, natomiast później winny być traktowane jak inne produkty spożywcze¹⁶. Stoi to jednak w opozycji do coraz częściej prezentowanych stanowisk mówiących o konieczności następczego nadzoru nad nową żywnością, której negatywne skutki spożycia mogą ujawnić się w przyszłości.

Istnieje wiele problemów, które sprawiają, że żywność jest zagadnieniem niełatwym do uregulowania, np. kwestie językowe i znaczeniowe, wielość synonimów, aspekty kulturowe, technologiczne i ekonomiczne¹⁷. Szczególne trudności definicyjne pojawiają się w odniesieniu do nowych środków spożywczych. Zrozumienie legalnej definicji nowej żywności nie jest proste i wymaga podstawowej wiedzy z zakresu technologii żywności. Sformułowanie natomiast rozbudowanej definicji zakresowej, a także używanie niedookreślonych i nieostrych zwrotów wydaje się zasadne ze względu na kontekst społeczno-historyczny przyjęcia obowiązujących aktów prawnych. Prawodawca ustanawiając w 1997 r. obowiązującą regulację nie miał faktycznej możliwości precyzyjnej oceny rzeczywistego postępu rozwoju technologicznego na przestrzeni kolejnych kilkudziesięciu lat. Dlatego też należy stwierdzić, że konieczne było stworzenie „półotwartego” katalogu produktów zaliczanych do kategorii nowych środków spożywczych. Wskazać trzeba, że na definicję nowej żywności składają się dwa kryteria: historia bezpiecznego stosowania oraz wytworzenie za pomocą określonych procesów produkcyjnych¹⁸.

Za nową żywność może być uznana jedynie żywność i składniki żywności, które przed 15 maja 1997 r. nie były w znacznym stopniu wykorzystywane w Unii Europejskiej do spożycia przez ludzi. Dotyczy to również sytuacji, w której znana jest historia bezpiecznego wykorzystywania środ-

¹⁴ A. C. Huggett, C. Conzelmann, op. cit., s. 133.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Por. R. J. Neuwirth, „'Novel food' for thought” on law and policymaking in the global creative economy, „European Journal of Law and Economics” 37, 2014, nr 1, s. 16.

¹⁸ V. Amanor-Boadu, *Post-Market Surveillance Model for Potential Human Health Effects of Novel Foods*, „Food Policy” 29, 2004, nr 6, s. 611.

ków spożywczych w innych częściach świata¹⁹. Warto zauważyć, że dla przykładu w Kanadzie za nową żywność uznaje się „substancje, które nie mają historii bezpiecznego stosowania jako żywność”, niezależnie od tego, kiedy zostały wprowadzone do obrotu handlowego na terenie tego kraju²⁰.

Drugim zaś elementem definicji jest przynależność do prawnie wydzielonych kategorii. W literaturze wskazano podział tych kategorii na innowacje biologiczne, chemiczne i fizyczne²¹. Za innowacje biologiczne uznać można żywność składającą się lub wyekstrahowaną z drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów²², a także składającą się lub wyekstrahowaną z roślin i pochodzącą od zwierząt, z wyłączeniem stosowania tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia²³. Innowacją chemiczną jest celowe zmodyfikowanie podstawowej struktury molekularnej²⁴. Natomiast innowacją fizyczną są nowe procesy produkcyjne, które powodują istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności, a które mają wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i zawartość niepożądanych substancji²⁵. Do kategorii żywności, która została poddana procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, zaliczyć można m.in. żywność utrwaloną za pomocą nowych niekonwencjonalnych technologii, takich jak technologia wysokociśnieniowa (*High Pressure Processing*), pulsujące pole elektryczne (*Pulsed Electric Field*), pulsujące pole magnetyczne (*Pulsed Magnetic Field*), pulsujące światło (*Pulsed Light*).

Należy zauważyć, że z definicji nowej żywności w 2003 r. wyłączona została żywność GMO, którą objęto zakresem rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy²⁶. Jednak do tego dnia wprowadzono na rynek Unii Europejskiej wiele środków spożywczych GMO, stosując procedury nieprzewidziane aktualnie dla tego rodzaju żywności. Mimo upływu ponad dziesięciu lat od tego wyłączenia

¹⁹ A. C. Huggett, C. Conzelmann, op. cit., s. 133.

²⁰ V. Amanor-Boadu, op. cit., s. 611.

²¹ A. C. Huggett, C. Conzelmann, op. cit., s. 134.

²² Por. art. 1 ust 2 pkt d) rozporządzenia nr 258/97.

²³ Por. art. 1 ust 2 pkt e) rozporządzenia nr 258/97.

²⁴ Por. art. 1 ust 2 pkt c) rozporządzenia nr 258/97.

²⁵ Por. art. 1 ust 2 pkt f) rozporządzenia nr 258/97.

²⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz. Urz. UE L 2003, nr 268, poz. 1.

w piśmiennictwie wciąż błędnie zalicza się żywność GMO do nowej żywności. Ma to miejsce przede wszystkim w literaturze specjalistycznej, której autorami są technolodzy żywności czy reprezentanci nauk o żywności i żywieniu człowieka. Zwraca na to uwagę również M. Grochowska, podnosząc, że określenie „nowa żywność” odnosi się do tych nowych rodzajów środków spożywczych, które są odpowiednikiem dotychczasowych rodzajów żywności i nie mają żadnego związku z modyfikacją genetyczną²⁷.

Z zakresu pojęcia nowa żywność wyłączono także dodatki do żywności²⁸, środki aromatyzujące stosowane w środkach spożywczych²⁹, rozpuszczalniki do ekstrakcji stosowane do produkcji środków spożywczych³⁰.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa nowej żywności

Podstawowym celem objęcia regulacją prawną aspektów związanych ze stosowaniem nowej żywności jest, z całą pewnością, zapewnienie bezpieczeństwa tych produktów i ochrona życia i zdrowia konsumenta. Należy zauważyć, że zapewnienie bezpieczeństwa nowej żywności obejmuje także obowiązek ochrony środowiska i bioróżnorodności, a nadto ochronę interesów konsumenta. W tym zakresie szczególną rolę pełni znakowanie żywności. Gwarantuje ono realizację podstawowych zadań prawa żywnościowego. Służy nie tylko ochronie zdrowia i życia konsumenta, ale również urzeczywistnia jego prawa do świadomego wyboru, posiadania prawdziwych i rzetelnych informacji, dostępu do niezafałszowanej żywności. Jest też jednym z podstawowych źródeł wiedzy o środkach spożywczych, nabywanej przez konsumenta w procesie wyboru produktów i pozyskiwania żywności, a zarazem także silnym instrumentem promocji środków spożywczych.

Nowa żywność i nowe składniki żywności nie mogą stanowić zagrożenia dla konsumenta, wprowadzać go w błąd oraz różnić się w takim stopniu od żywności i składników żywności, które mają zastępować, że ich zwykłe spożycie może być niekorzystne żywieniowo dla konsumenten-

²⁷ M. Grochowska, *Nowa żywność i żywność GMO*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2004, nr 4, s. 18.

²⁸ Por. art. 2 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 258/97.

²⁹ Por. art. 2 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 258/97.

³⁰ Por. art. 2 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 258/97.

ta³¹. W tym celu prawodawca przewidział kilka instrumentów, które mają służyć zapewnieniu bezpieczeństwa nowej żywności. Są to: wstępna kontrola na etapie wprowadzania tego rodzaju środków spożywczych do obrotu i szczegółowa procedura aplikacyjna oraz uproszczona procedura notyfikacyjna, a także wymagania związane z kwestią znakowania nowej żywności. Prawodawca przyjął wspólne dla całej Unii Europejskiej wymogi oraz ustalił jednolitą procedurę, wskazując, że różnice w ustawodawstwie poszczególnych krajów w tym zakresie mogą przeszkodzić w swobodnym przepływie środków spożywczych i doprowadzić do nieuczciwej konkurencji, co w efekcie może bezpośrednio niekorzystnie wpłynąć na funkcjonowanie rynku wewnętrznego³².

Wprowadzanie nowej żywności na rynek jest pierwszą barierą chroniącą konsumenta i środowisko. Żywność poddawana jest dogłębny ocenom na podstawie informacji o niej przedłożonych. Ze względu na różnorodność nowej żywności i nowych składników żywności ocena bezpieczeństwa odbywa się w zasadzie w indywidualnym studium przypadku (*case by case*), a wymagania celowo nie zostały sformułowane sztywno, aby zapewnić wysoki stopień elastyczności³³.

Produkty, które mają zostać wprowadzone do obrotu w Unii Europejskiej, muszą zostać poddane kontroli oceniającej ich bezpieczeństwo według ustanowionej procedury aplikacyjnej. W pierwszej kolejności wymagane jest złożenie wniosku do kompetentnego urzędu w danym państwie członkowskim przez przedsiębiorcę ubiegającego się o dopuszczenie żywności lub jej składnika do obrotu jako nowej żywności lub nowego składnika żywności. Musi on zawierać niezbędne informacje, łącznie z kopią badań, które zostały przeprowadzone, oraz innych materiałów świadczących o tym, że środki spożywcze lub ich składniki nie stanowią zagrożenia, a także właściwe propozycje co do prezentacji i etykietowania niewprowadzające konsumenta w błąd. Informacje wymagane do oceny bezpieczeństwa nowej żywności obejmują specyfikację, skutki produkcji, wcześniejsze stosowanie i zdobyte doświadczenia, planowany zakres stosowania i grupę odbiorców, informacje mikrobiologiczne, żywieniowe i toksykologiczne³⁴. Wniosek podlega wstępnej ocenie i w ciągu 3 miesięcy sporządzone zostaje sprawozdanie na temat wstępnej oceny bezpie-

³¹ Por. art. 3 rozporządzenia nr 258/97.

³² Por. pkt 1 preambuły rozporządzenia nr 258/97.

³³ R. Schumann, A. Pöting, *Sicherheitsaspekte neuartiger Lebensmittel*, „Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz” 2010, nr 6, s. 578.

³⁴ Ibidem, s. 578.

czeństwa produktu. Raport przekazywany jest do Komisji Europejskiej, która następnie rozsyła go do wszystkich państw członkowskich. W ciągu 60 dni państwa członkowskie lub Komisja mogą zgłosić uwagi lub przedstawić uzasadniony sprzeciw wobec wprowadzenia do obrotu wnioskowanej żywności lub składnika żywności. Zastrzeżenia te mogą także dotyczyć sposobu prezentacji lub etykietowania. Jeżeli wpłynie uzasadniony sprzeciw albo wstępna ocena wniosku wskazuje na potrzebę zasięgnięcia dodatkowej opinii, Komisja Europejska zwraca się w tej sprawie do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności. Na podstawie uzyskanej opinii Komisja Europejska albo Rada Unii Europejskiej wydają decyzję zezwalającą lub zakazującą wprowadzenie nowej żywności do obrotu na terytorium Unii Europejskiej. Decyzje te są publikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. Należy zauważyć, że szczególnie istotne dla państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 15 maja 1997 r., w tym również dla Polski, jest to, że nowa żywność wprowadzona do obrotu handlowego w jednym z tych państw członkowskich pomiędzy dniem wejścia w życie rozporządzenia nr 258/97 a wejściem tych krajów do Unii Europejskiej bez zastosowania powyższej procedury nie została zaakceptowana jako legalnie wprowadzona do obrotu na terytorium Unii Europejskiej³⁵.

Procedura uproszczona natomiast jest swoistym powiadomieniem o wprowadzeniu do obrotu określonych środków spożywczych. Notyfikacja ta dotyczy wyłącznie określonej rozporządzeniem nr 258/97 żywności, lub składników żywności, które na podstawie dostępnych i ogólnie uznanych dowodów naukowych lub opinii przekazanej przez wskazany w rozporządzeniu nr 258/97 organ są równorzędne z istniejącymi środkami spożywczymi lub składnikami żywności w odniesieniu do ich składu, wartości odżywczej, metabolizmu, zamierzonego użycia oraz poziomu niepożądanych substancji w nich zawartych³⁶. Podmiot wprowadzający na rynek powiadamia Komisję Europejską o wprowadzeniu do obrotu takiego ekwiwalentu, przedstawiając dostępne dane naukowe lub opinie kompetentnej jednostki naukowo-badawczej. Komisja Europejska natomiast przed upływem 60 dni od dnia wpłynięcia powiadomienia przesyła otrzymaną notyfikację do państw członkowskich. Streszczenia notyfikacji publikowane są corocznie w serii C „Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej”.

³⁵ M. Grochowska, op. cit., s. 19.

³⁶ Por. art. 3 ust 4 rozporządzenia nr 258/97.

Nowa żywność wprowadzona do obrotu na terytorium Unii Europejskiej musi być oznakowana zgodnie z ogólnymi wymaganiami dotyczącymi znakowania żywności. Muszą one również spełniać szczegółowe wymogi przewidziane w rozporządzeniu nr 258/97. Mają one na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony konsumenta w przypadku, kiedy nowej żywności lub nowych składników żywności nie można uznać za odpowiedniki już istniejącej żywności lub składników żywności³⁷. W takiej sytuacji oznakowanie powinno zawierać informacje o cechach lub właściwościach żywności, takich jak: skład, wartość odżywcza lub skutki odżywcze, a także zamierzone przeznaczenie żywności. Winno ono uwzględniać również obecność w nowej żywności lub składniku żywności substancji, które nie występują w istniejących już odpowiednikach, a które mogą mieć wpływ na zdrowie niektórych populacji oraz substancji będącej źródłem problemów etycznych. Zaznaczyć warto, że w przypadku nieistnienia odpowiednika ocenianej żywności lub składnika żywności każdorazowo przyjmuje się właściwe przepisy, o ile jest to konieczne, by zapewnić konsumentom odpowiednią informację o charakterze danej żywności czy składnika żywności. Zapisy takie najczęściej precyzuje się w decyzjach autoryzujących wprowadzenie do obrotu nowej żywności.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na konieczność monitorowania rynku po wprowadzeniu do obrotu nowej żywności (*Post Launch Monitoring*)³⁸. Nadzór i ocenę potencjalnych oddziaływań tego rodzaju środków spożywczych na zdrowie człowieka rozumieć należy jako systematyczne zbieranie, uporządkowaną konsolidację, wnikliwą analizę i ocenę danych istotnych dla skutków zdrowotnych związanych z nową żywnością, gdy już została wprowadzona na rynek, a następnie upowszechnianie wyników³⁹. Tak rozumiany nadzór może pełnić kilka funkcji. Z jednej strony będzie sygnalizował o negatywnych skutkach spożycia, z drugiej natomiast – wskazywał grupy i populacje szczególnie zagrożone. Może też dostarczać informacji o bezpieczeństwie danych produktów i wskazywać na wady i skuteczność instrumentów wprowadzania nowej żywności na rynek.

Państwo członkowskie posiadające uzasadnione podstawy, by uznać, że stosowanie nowej żywności lub nowego składnika żywności wprowadzonego już do obrotu stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub śro-

³⁷ W. Żyngiel, H. Kolenda, *Aspekty prawne związane z wprowadzaniem żywności utrwalonej metoda HPP jako nowej żywności [novel food] na rynek konsumenta*, „Bromatologia i Chemia Toksykologiczna” 2009, nr 3, s. 466.

³⁸ R. Schumann, A. Pötting, op. cit., s. 579.

³⁹ V. Amanor-Boadu, op. cit., s. 613.

dowiska naturalnego, może okresowo ograniczyć lub zawiesić handel, a także wykorzystanie danej żywności lub składnika żywności na własnym terytorium. Zobowiązane jest jednak do natychmiastowego poinformowania o tym pozostałych państw członkowskich i Komisji i przedstawienia uzasadnienia swojej decyzji. Komisja natomiast w trybie pilnym w ramach Stałego Komitetu ds. Środków Spożywczych bada podstawy wydania takiej decyzji przez właściwy organ państwa członkowskiego i podejmuje odpowiednie środki celem jej potwierdzenia, zmiany lub odwołania. Decyzja ta może jednak zostać utrzymana w mocy do chwili wejścia w życie wyżej wspomnianych środków.

4. Potrzeba nowelizacji

Od kilku lat toczy się na forum Unii Europejskiej dyskusja na temat konieczności weryfikacji obowiązującej regulacji prawnej. Dotychczasowe prace w tym zakresie pozwalają zauważyć pewną tendencję, która zmierza do uproszczenia procedur oceny bezpieczeństwa i kontroli nowej żywności, ze szczególnym uwzględnieniem tradycyjnej żywności z państw trzecich posiadającej historię bezpiecznego stosowania. Niezbędne pozostaje jednak zapewnienie bezpieczeństwa żywności, zabezpieczenie funkcjonowania rynku wewnętrznego, zmniejszenie ograniczeń w handlu światowym przy jednoczesnym wsparciu dla innowacji.

W latach 2008-2011 podjęto w Unii Europejskiej próby dokonania zmian legislacyjnych. Komisja przyjęła 14 stycznia 2008 r. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności⁴⁰. Prace legislacyjne prowadzone były w szczególności nad przepisami dotyczącymi tradycyjnej żywności z państw spoza Unii Europejskiej, nanomateriałów, klonowania zwierząt do celów produkcji żywności, kryteriów stosowanych w odniesieniu do oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem oraz kwestii dotyczących uproszczenia procedur wprowadzania nowej żywności do obrotu handlowego na terytorium Unii Europejskiej. Zakończyły się one brakiem porozumienia i ostatecznym nieprzyjęciem wniosku przez prawodawcę. Impas nie trwał jednak zbyt długo. Nowelizacja blisko dwudziestoletniego aktu prawnego dotyczącego nowej żywności, mającego swe źródło w XX w., wymaga powtórnego rozważenia. Na konieczność oceny, czy odpowiada ona wymogom współczesności,

⁴⁰ COM (2007), 872 final.

wskazywało już kilku reprezentantów doktryny, głównie w odniesieniu do nanotechnologii i nanożywności⁴¹. Dlatego 18 grudnia 2013 r. Komisja Europejska przyjęła projekt rozporządzenia w sprawie nowej żywności. Jak wskazywano w komunikatach prasowych, zmiany te mają poprawić dostęp nowej i innowacyjnej żywności do rynku Unii Europejskiej i jednocześnie utrzymać wysoki poziom ochrony zdrowia.

Projekt obok rozszerzenia definicji nowej żywności o żywność zawierającą nanomateriały⁴² oraz o witaminy i składniki mineralne, które wytworzono przy zastosowaniu nowych procesów produkcji⁴³, przewiduje także procedurę ustalania statusu nowej żywności. W ramach procedury sprawdzającej pojawi się możliwość ustalenia, czy określona żywność wchodzi w zakres rozporządzenia.

Proponowane rozwiązania zastąpić mają aktualny system zezwoleń indywidualnych zezwoleniami ogólnymi, dlatego też procedura notyfikacyjna ma zostać zlikwidowana. Dotychczas uzyskane zezwolenia będą nadal obowiązywać, a żywność wprowadzona na ich podstawie nadal pozostanie przedmiotem obrotu handlowego i zostanie zawarta w unijnym wykazie nowej żywności. Scentralizowana procedura ogólna wymusi składanie wniosków o wydanie zezwolenia do Komisji Europejskiej, która dopiero na podstawie opinii naukowej dotyczącej oceny ryzyka sporządzonej przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności podejmie stosowną decyzję.

Szczególnego traktowania doczeka się tradycyjna żywność z państw trzecich⁴⁴. Ocena zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwa tej kategorii

⁴¹ Szczególnie wyraźnie widać to w publikacjach: D. Marrani, *Nanotechnologies and Novel Foods in European Law*, „Nanoethics” 2013, nr 7, s. 177-188, a także K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty nanotechnologii w produkcji żywności i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2, s. 87-105.

⁴² Zgodnie z projektem w zakres pojęcia nowa żywność ma wejść żywność zawierająca „wytworzone nanomateriały” zdefiniowane w art. 2 ust. 2 lit. t) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, lub składającą się z nich.

⁴³ Zgodnie z projektem w zakres pojęcia nowa żywność mają wejść także witaminy, składniki mineralne i inne substancje stosowane zgodnie z dyrektywą 2002/46/WE, rozporządzeniem (WE) nr 1925/2006 lub rozporządzeniem (UE) nr 609/2013, o ile: zastosowano nowy proces produkcji, niestosowany w Unii Europejskiej przed 15 maja 1997 r., o ile ten proces produkcji powoduje znaczne zmiany w składzie lub strukturze żywności, które wpływają na jej wartość odżywczą, sposób jej metabolizowania lub na poziom substancji niepożądanych; lub takie substancje zawierają „wytworzone nanomateriały” zdefiniowane w art. 2 ust. 2 lit. t) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 lub składają się z nich.

⁴⁴ Zgodnie z projektem „tradycyjna żywność z państw trzecich” oznacza nową żywność, która została uzyskana w ramach produkcji podstawowej i z którą wiąże się historia bezpiecznego stosowania żywności w państwie trzecim.

produktów spożywczych opierać się będzie na historii bezpiecznego stosowania żywności. Wnioskodawca zobowiązany będzie wykazać bezpieczne stosowanie żywności w danym państwie trzecim przez okres co najmniej 25 lat. Jeśli zastrzeżeń nie zgłoszą państwa członkowskie lub Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, środki spożywcze będzie można wpisać do unijnego wykazu. W przypadku uzasadnionych zastrzeżeń podjęta zostanie procedura aplikacyjna przewidziana dla nowej żywności. Zakłada się także ochronę danych zawartych we wniosku, szczególnie w zakresie dowodów lub danych naukowych, które przedstawiono na jego poparcie. Przekazane informacje należy traktować jako poufne, gdyby ich ujawnienie w znaczący sposób mogłoby zaszkodzić pozycji konkurencyjnej wnioskodawcy.

Projekt rozporządzenia precyzuje także kwestie związane z nadzorem i monitorowaniem po wprowadzeniu na rynek nowej żywności. Komisja winna być informowana o wszelkich nowych informacjach naukowych lub technicznych, które mogą mieć wpływ na ocenę bezpieczeństwa stosowania nowej żywności, a także o wszelkich zakazach lub ograniczeniach nałożonych przez państwo trzecie, w którym nowa żywność jest wprowadzana na rynek.

Zakres, jak również objętość artykułu nie pozwalają na szerszą i kompleksową analizę oraz ocenę projektu. Należy jednak zauważyć, że jest on swoistą odpowiedzią na przedstawiane w piśmiennictwie stanowiska doktryny. W literaturze przedmiotu zwraca się bowiem uwagę także na to, że procedury oceny, a zwłaszcza przewidywanie potencjalnych zagrożeń nie są całkowicie wiarygodne, podobnie jak procedury i zasady udzielania decyzji pozwalających na wprowadzenie nowej żywności do obrotu na terytorium Unii Europejskiej, etykietowania jasno sprecyzowanych informacji na temat oferowanego asortymentu dostępnych dla nabywcy – konsumenta⁴⁵. W ocenie bezpieczeństwa nowej żywności trzeba racjonalnie podejść do innowacji, które winny być szerzej kontrolowane przez właściwe organy do spraw ochrony konsumentów i bezpieczeństwa żywności, a same procedury powinny być opiniowane przez różne sektory agrobiznesu, od producentów, przez przetwórców i dystrybutorów, a na konsumentach skończywszy⁴⁶.

⁴⁵ M. Stawarczyk, *Nowa żywność*, „Aptekarz Polski” 2014, nr 90/68 online, http://www.aptekarzpolski.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1641&Itemid=66 (dostęp: 27.06.2014).

⁴⁶ Ibidem.

5. Podsumowanie

Żywność od zawsze podlegała istotnemu przetwarzaniu i powstawała w wyniku stosowania coraz bardziej innowacyjnych metod produkcji. Początkowo poddawana była różnym naturalnym dla współczesności procesom, później zaczęto stosować wynalazki, które dziś stanowią wyposażenie każdego przeciętnego gospodarstwa domowego. Określanie żywności bądź składnika żywności za pomocą sformułowania „nowa” czy „nowy” odnosi się do konkretnego momentu w historii. To, co kiedyś było nową żywnością, dziś jest już żywnością konwencjonalną. Natomiast to, co dziś można określić mianem *novel food*, w przyszłości będzie codziennym środkiem spożywczym.

Podkreślić trzeba, że objęcie regulacją prawną zagadnień związanych z żywnością, dotychczas nieznaną i niespożywaną w Unii Europejskiej było niezwykle istotne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony życia i zdrowia konsumenta oraz środowiska. Ustanowienie wspólnej procedury dla państw członkowskich oraz zharmonizowanego systemu oceny bezpieczeństwa środków spożywczych wyprodukowanych za pomocą nowoczesnych technologii, pochodzących z zupełnie nowych źródeł, a także nietraktowanych dotychczas jako żywność należy oceniać pozytywnie.

Nieunikniony rozwój technologiczny i innowacje w branży spożywczej przynieść mogą wiele korzyści ekonomicznych i społecznych, a także przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Innowacyjne metody produkcji żywności pozwolą w znaczący sposób obniżyć koszty wytwarzania produktów spożywczych, ograniczyć lub uniezależnić produkcję od warunków przyrodniczych, wpłynąć na poprawę stanu środowiska oraz dostarczać ludziom produktów o specjalnie zwiększonej lub obniżonej kaloryczności, ilości składników odżywczych i mineralnych, a także produktów hipoalergicznym. Z drugiej strony nowa żywność, pozbawiona historii bezpiecznego stosowania, stanowić może ryzyko nie tylko dla życia i zdrowia konsumenta, lecz także środowiska naturalnego. Tego rodzaju żywność często postrzegana jest jako zagrożenie dla łańcucha pokarmowego i środowiska, a obawa ta spowodowana jest nadmiernym wykorzystywaniem rzadkich roślin i ziół egzotycznych jako naturalnych matryc, co zdaniem niektórych doprowadzić może do wyniszczenia dzikich terenów i zasiedlenia nowych, co grozi z kolei nadmierną ekspansją gatunków obcych⁴⁷. Negatywne skutki produkcji, stosowania i spożycia nowej żywności mogą ujawniać się w dłuższej perspektywie czasowej.

⁴⁷ Ibidem.

Dodatkowej oceny aktualnej regulacji prawnej wymaga coraz szybszy postęp technologiczny. Ważne jest bowiem, by obowiązująca regulacja była otwarta na rozwój techniki i korzystanie z nowych metod produkcji. Szeroka zakresowa definicja legalna nowej żywności, otwartość tekstowa i stosowanie wielu zwrotów niedookreślonych i nieostrych, pozostawiających swoisty luz decyzyjny oraz częste modyfikatory treściowe w postaci zwrotów generalnych stosowane w rozporządzeniu nr 258/97 pozwalają regulacji sprzed blisko dwudziestu lat wciąż pozostawać w systemie prawa. Jednakże w piśmiennictwie coraz częściej wskazuje się na konieczność nowelizacji. Rozdźwięk między prawem a postępem technologicznym byłby niepożądany z wielu względów, w tym ekonomicznych i społecznych. Nawet jeśliby unijny prawodawca przewidział na przełomie wieków procesy i metody produkcji stosowane w dniu dzisiejszym, to ważne, aby instrumenty prawne zapewniające bezpieczeństwo nowej żywności chroniły konsumenta, środowisko i bioróżnorodność w możliwie najlepszy i najskuteczniejszy sposób.

LEGAL ISSUES RELATED TO NEW FOOD

Summary

The aim of the deliberations was an attempt to resolve the doubts related to the use of the concept 'new food', and also to establish how the existing legislation provides for the safety of that kind of food, and whether these regulations are sufficiently effective.

The author concludes that the adoption of a common procedure and a harmonised system of assessing the safety level of food produced with the use of new technologies and new sources, to date not recognised as food, was a good decision. New food has no safety history and therefore may constitute a risk not only to the consumers' health or life, but also to the natural environment. Therefore it is essential that the adopted regulation is in place, but is also open to new technological developments and production methods.

SULLA PROBLEMATICA GIURIDICA DI NUOVI ALIMENTI

Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni è quello di tentare di dissipare i dubbi legati al campo d'applicazione e all'uso del concetto di nuovi alimenti. È stato anche intrapreso un tentativo di rispondere alla domanda in quale modo il legislatore garantisce la sicurezza di questo tipo di alimenti e se le regolazioni da lui previste sono sufficienti.

In conclusione l'autore scrive che bisogna valutare positivamente l'istituzione della procedura comune e del sistema armonizzato di valutazione della sicurezza degli alimenti prodotti ricorrendo all'uso di moderne tecnologie, provenienti da fonti completamente nuove, ed anche finora non trattati come alimenti. I nuovi alimenti, privi del passato e quindi dell'uso sicuro, possono costituire addirittura un rischio non solo per la vita e la salute del consumatore, ma anche per l'ambiente. È quindi importante che la regolazione in vigore sia aperta allo sviluppo della tecnica e all'uso di nuovi metodi di produzione.

GIOVANNI MARIA FLICK*

Z prawnej problematyki ochrony lasów we Włoszech**

1. Wstęp

W świetle ostatnich powodzi, które wystąpiły na terenie Włoch oraz innych państw europejskich, wzrasta znaczenie działań prewencyjnych w sferze hydrogeologicznej. W szczególności powódzie na terenie Ligurii oraz Toskanii z listopada 2011 r. skłaniają do refleksji nad ochroną środowiska oraz, co dziś jest najbardziej interesujące, nad rolą lasu i jego wielofunkcyjnością.

W odniesieniu do lasu ponownie uwidacznia się konieczność powiązania ogólnych interesów środowiskowych z interesami dotyczącymi produktywności, bez pomijania jednak wielopoziomowej współpracy między państwem, samorządami lokalnymi oraz spontanicznie tworzonymi grupami obywatelskimi. Na płaszczyźnie polityki prawa dyskutuje się coraz częściej nad przydatnością ponownego przyjrzenia się w prawie cywilnym regulacji dóbr oraz własności w ogóle, przypisując większe znaczenie formule „dobra wspólne”. Również w tym kontekście rola lasu nabiera znaczącej wagi.

Doniosłość roli lasów oraz produktów drzewnych potwierdza fakt, że Organizacja Narodów Zjednoczonych proklamowała rok 2011 „Międzynarodowym Rokiem Lasów” w celu wezwania rządów narodowych, organizacji regionalnych oraz grup przemysłowych do podjęcia konkretnych inicjatyw nastawionych na promowanie działań na korzyść zrównoważo-

* Były Prezes Trybunału Konstytucyjnego Republiki Włoskiej.

** Tytuł oryginalny: *Il “Filo Verde”: un filo conduttore per il nostro futuro*. Artykuł obejmuje referat podsumowujący wygłoszony podczas sympozjum „Il filo verde – Stati generali del legno”, Florencja, 19 listopada 2011 r. (tłumaczenie: dr Edyta Bocian).

nego zagospodarowania zasobów leśnych, także w perspektywie przezwyciężenia obecnego kryzysu gospodarczego.

Z tych krótkich wywodów wyłania się obraz lasu pozostającego wciąż punktem odniesienia dla zbiorowości, a także to, że wymaga on reglamentacji precyzyjnej, ale jednocześnie elastycznej, odwołującej się do przeszłości, ale także ukierunkowanej na przyszłość. Las jest obecnie, ze względu na docenienie jego roli przyrodniczej, społecznej i kulturowej, pierwotnym wyrazem szacunku dla środowiska i jakości życia poprzez ochronę i rozwój dziedzictwa roślinnego.

Właśnie ta cecha charakteryzuje walor wielofunkcyjności lasu, poczynwszy od dostarczania surowca odnawialnego i niezbędnego do wszelkiej działalności człowieka (budownictwo w najróżniejszych sektorach, urządzenie wnętrz, sztuka) aż po wytwarzanie energii, bezpieczeństwo terytorialne, kondycję zdrowotną środowiska, harmonię i piękno krajobrazu. Las jest dla człowieka niezbędny, ponieważ ma zdolność wytwórczą, ale przede wszystkim dlatego, że „istnieje i żyje”. Wielofunkcyjność odzwierciedla tożsamość lasu, w której mnogość komponentów oraz różnorodność biologiczna spletają się w jedną całość, jako jedność w różnorodności.

Potwierdza ten złożony obraz Światowy Kongres Leśno-Drzewny, który odbył się w Buenos Aires w 2009 r. Pokazano na nim, w jaki sposób korzyści, które lasy i ich produkty oferują społecznościom miejskim oraz wiejskim, dotyczą fundamentalnych aspektów przetrwania ludzkości (tj. zachowania zasobów wodnych, różnorodności biologicznej, wchłaniania dwutlenku węgla, zużycia z energii, budownictwa i urządzania wnętrz). Już na tym tle rysują się dwie zasadnicze funkcje lasu związane, z jednej strony, z ochroną terytorium, środowiska i krajobrazu, a z drugiej – z rozwojem gospodarki.

Świadomość wielości funkcji lasu ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia uzasadnienia jego ochrony. Należy uzmysłowić sobie, że ochrona ta nie obejmuje tylko hydrogeologicznego zabezpieczenia terytorium (co zostało najwcześniej zauważone przez włoskiego ustawodawcę), ale również funkcję higieniczno-sanitarną, zasadniczą dla polepszenia warunków klimatycznych, zdrowotności powietrza oraz zmniejszenia zanieczyszczenia. Ponadto ochrona ta dotyczy zachowania różnorodności biologicznej, zaspokojenia zapotrzebowania na energię i poszanowania krajobrazu, obok produkcji drewna i wykorzystywania pozostałości z tej produkcji.

2. Kontekst międzynarodowy

Las jest coraz częściej przedmiotem uwagi regulacji krajowych, wspólnotowych i traktatów międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska (Rio de Janeiro 1992, Helsinki 1993, Kioto 1997, Lizbona 1998, Wiedeń 2003). Na tym tle sektor leśny nabiera roli pierwszoplanowej, ponieważ przyczynia się do wzrostu aktualnych mechanizmów gromadzenia i wchłaniania dwutlenku węgla, redukcji zużycia paliw kopalnych, redukcji zużycia produktów pochodzących z surowców nieodnawialnych, zwiększenia różnorodności biologicznej oraz zróżnicowania siedlisk naturalnych, a także polepszenia warunków życia i pracy w ogóle.

Te wszystkie cele, biorąc pod uwagę krytyczny obecnie stan środowiska, mogą zostać całkowicie osiągnięte tylko przez zastosowanie nowych kryteriów zagospodarowania lasów, bardziej zrównoważonych i wielofunkcyjnych, a także wzięcie pod uwagę całościowej funkcji lasu i unikanie szkód w sferze interesów produktywności.

W szczególności warto przypomnieć, że pojęcie zrównoważonego zagospodarowania lasów zostało zdefiniowane podczas konferencji w Helsinkach jako „zagospodarowanie prawidłowe i użytkowanie lasów oraz obszarów leśnych w sposób i w stopniu, które utrzymują ich różnorodność biologiczną, produktywność, zdolność do regeneracji, żywotność i potencjał realizacji, teraz i w przyszłości, ich ważnych funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych na szczeblu lokalnym, krajowym i ogólnosiwiatowym oraz które nie powodują szkód w innych ekosystemach”.

Słowa te wskazują, że ochrona lasu nie może zostać osiągnięta wyłącznie przez zablokowanie każdej formy interwencji. Wręcz przeciwnie, ochrona ta wymaga racjonalnego i uważnego leśnictwa. Wymaga zatem ukierunkowywania i regulowania wyřębu oraz gospodarki leśnej, a ponadto przygotowania struktur organizacyjnych i prawnych oraz bodźców ekonomicznych, które uczynią leśnictwo ekonomicznie akceptowalnym.

Te zasadnicze wytyczne inspirowane są głównie kryteriami zrównoważonego rozwoju i wymagają sformułowania zasad identyfikujących las jako dobro o znaczącym interesie publicznym, które należy zachować w dobrym stanie oraz waloryzować ze względu na wielość funkcji (funkcje środowiskowe, krajobrazowe, społeczne, produkcyjne i kulturowe).

3. Kontekst europejski

Uznanie wielofunkcyjności lasów oraz, w szczególności, roli, jaką pełnią one jako fundamentalne składowe środowiska i krajobrazu, jest głównym powodem ich stopniowego włączania w zakres wspólnej strategii Unii Europejskiej. Początkowo lasy znajdowały się poza tym zakresem na skutek braku w traktatach podstawowych jakiegokolwiek odniesienia do polityki leśnej, a także wskutek wyłączenia produktów leśnych (z wyjątkiem korka) z listy produktów będących przedmiotem rynku wspólnotowego.

Możliwość równoważenia emisji dwutlenku węgla oraz innych substancji zanieczyszczających dzięki kredytom redukcji emisji pochodzącym z działalności rolno-leśnych, przewidzianej przez Protokół z Kioto, stanowi kolejną silną zachętę, która przyczynia się do poszerzenia roli gospodarki leśnej o zakres wspólnej polityki europejskiej.

Komunikat „Plan działania Unii Europejskiej dotyczący gospodarki leśnej” (COM [2006], 302) przekazany 15 czerwca 2006 r. przez Komisję Radzie i Parlamentowi Europejskiemu określa zarówno zakres wspólnotowy działań na rzecz lasów i obszarów leśnych, jak i narzędzie koordynacji interwencji Wspólnoty Europejskiej i polityki leśnej państw członkowskich. Plan definiuje cztery cele (tj.: poprawa konkurencyjności długoterminowej w sektorze leśnym, poprawa i ochrona środowiska, wkład w podniesienie jakości życia; sprzyjanie komunikacji i koordynacji międzysektorowej, aby poprawić spójność i współpracę na poszczególnych szczeblach) oraz wyróżnia 18 podstawowych działań kluczowych służących ich realizacji.

Wśród tych działań kluczowych szczególnego znaczenia nabierają te odnoszące się do wspierania badań i rozwoju technologicznego sektora leśnego, działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie ochrony środowiska. Kolejnymi są te związane z opracowaniem narzędzi kompensaty strat za niesprzedane produkty i usługi dostarczone przez las, propagowanie wykorzystywania biomasy leśnej do wytwarzania energii, wspieranie współpracy pomiędzy właścicielami lasów, poprawa stanu różnorodności biologicznej, poprawa ochrony lasów przed pożarami, zwiększenie powierzchni lasów miejskich i podmiejskich. Jednym słowem, działania dotyczące zrównoważonego zagospodarowania lasów oraz waloryzacji odnośnych produktów, jak i również działania skierowane na rozpowszechnianie kultury lasu, kształcenie młodzieży, stwarzanie okazji oraz możliwości pracy na danym terytorium.

Równie ważne wydają się działania nastawione na wspieranie europejskiej polityki leśnej przez wskazanie nowej roli Stałego Komitetu Leśnego (SFC). Ten Komitet reprezentuje 25 administracji leśnych państw członkowskich, a jego zadaniem jest wykonywanie czynności doradczych i zarządczych w zakresie specyficznych postanowień wspólnotowych dotyczących lasów, proponowanie własnego doświadczenia celem opracowania działań leśnych w zakresie różnych polityk wspólnotowych oraz zagwarantowanie niezbędnej koordynacji działań Komisji oraz państw członkowskich.

Kolejną nowością jest rozporządzenie UE nr 995/2010, którego celem jest przeciwdziałanie handlowi nielegalnie pozyskanym drewnem i produktami z takiego drewna, które nakłada na podmioty działające w tym sektorze trzy obowiązki. Po pierwsze, zabrania ono wprowadzania do obrotu na rynek UE nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z niego pochodzących; po drugie, zobowiązuje podmioty, które wprowadzają drewno i produkty pochodne po raz pierwszy na rynek europejski do przestrzegania należytej staranności (*due diligence*); wreszcie, po trzecie, zobowiązuje podmioty tworzące łańcuch dostaw, w szczególności tych, którzy nabywają i zbywają drewno już wprowadzone na rynek UE, do prowadzenia rejestru zawierającego informacje na temat dostawców i klientów. To uregulowanie, weszło w życie w marcu 2013 r.

4. Historyczne fazy ochrony lasu w kontekście krajowym

Na podstawie regulacji prawnych dotyczących gospodarki leśnej można wyróżnić trzy fazy ewolucji ochrony lasu, związane również ze wzrostem uwagi poświęcanej kwestiom wielości funkcji lasu i jego waloryzacji jako zasobu ekologicznego.

Pierwsza faza „ochronna” nastąpiła po zjednoczeniu państwa na początku ubiegłego wieku jako reakcja na konsekwencje wzrastającego wciąż popytu na drewno użytkowe oraz na ziemię na pastwiska i uprawy. Podczas tej fazy istotna była przede wszystkim hydrogeologiczna ochrona obszaru przez tzw. ustawę Serpieri (dekret królewski 3267 z 30 grudnia 1923 r.). Był to okres, w którym umocniła się ostatecznie przewaga publicznej funkcji lasu nad prywatnymi interesami produkcyjnymi.

W drugiej fazie (lata pięćdziesiąte-siedemdziesiąte ubiegłego wieku) doszło do waloryzacji funkcji „produkcyjnej”, przy jednoczesnych staraniach pogodzenia jej z funkcją ochronną lasu. Charakterystyczna dla tego

okresu była tzw. ustawa Quadrifoglio (ustawa nr 984 z 27 grudnia 1977 r.). Prawodawca poświęcił szczególną uwagę wymogom produkcyjnym w kontekście industrializacji kraju, rozwoju technologicznego sektora rolnego, opuszczania przez ludność obszarów zagrożonych marginalizacją, kultury urbanizacji.

Trzecia, trwająca obecnie, faza wyraża w pełni perspektywę wielofunkcyjności podkreślonej przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Włoskiej nr 105 z 2008 r. Jest to faza „środowiskowa”, w której funkcja produkcyjna i prywatna lasu jest przekształcana na korzyść funkcji społecznej. Również dzięki lepszym warunkom życia oraz świadomości degradacji środowiska las jest w końcu postrzegany w wymiarze środowiskowym, krajobrazowym i wielofunkcyjnym. Tendencja ta została zapoczątkowana przede wszystkim przez tzw. ustawę Galasso (ustawa nr 431 z 8 sierpnia 1985 r., powtórzona w rozporządzeniu wykonawczym nr 42 z 22 stycznia 2004 r.). Las nie jest już tylko (jak w ustawie Serpieri) dobrem terytorialnym, które należy ochraniać w jego charakterystycznych cechach hydrogeologicznych, ale wpisuje się w całości w ochronę dobra środowiskowego. Ta ostatnia waloryzuje w ten sposób jego charakterystyczne cechy krajobrazowe, w sekwencji terytorium, środowisko i krajobraz, którego las jest głównym i istotnym komponentem.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Włoskiej nr 105 z 2008 r. wydaje się, że szczególnie bierze pod uwagę wytyczne, które pochodzą od ustawodawcy wspólnotowego, a także z konwencji oraz traktatów międzynarodowych. W szczególności w tym orzeczeniu bardzo podkreślono konieczność ciągłej współpracy pomiędzy najróżniejszymi podmiotami, które działają w sektorze leśnym, nawet jeśli pozostawia się, w ramach postanowień konstytucyjnych, szerokie spektrum swobody działania regionom oraz samorządom lokalnym w poszanowaniu zasady subsydiarności.

We Włoszech pełna realizacja wymogów ochronnych lasów napotyka trudności. Liczne katastrofy środowiskowe spowodowane brakiem działań hydrogeologicznych, dotkliwy kryzys gospodarczy, który dodatkowo pomniejsza finansowe możliwości podmiotów działających w sektorze leśnym, reformy, które dotyczyły także zarządzania (*governance*) lasem przez rozdzielenie kompetencji pomiędzy państwo, regiony i samorządy lokalne. Wszystkie wymienione elementy nowego podejścia nastawione są na uzyskanie lepszego rozwoju lasów – godzą wymogi ochrony środowiska, terytorium oraz krajobrazu z potrzebami produkcyjnymi.

Czwarta faza, która powinna rozpocząć się wraz z nastaniem nowego tysiąclecia, dzięki tzw. ustawie Serpieri charakteryzuje się właśnie tym, że

większą wagę przypisuje się ochronie hydrogeologicznej. Powinna ona być bardziej ukierunkowana na przyszłość, biorąc pod uwagę wielofunkcyjność lasu, konieczność jego ochrony (już nie statycznej, lecz dynamicznej), kontekst historyczny i gospodarczy, który się zarysowuje, oraz nowy stosunek pomiędzy ochroną a waloryzacją lasu.

Obecnie rzeczywiście nie wystarczy tylko spoglądać w przeszłość, aby zrozumieć przyszłość. Nowe wyzwania narzucają zrozumienie przeszłości, ale jednocześnie zobowiązują do ciągłej obserwacji tego, co dzieje się we wszystkich sektorach powiązanych, bezpośrednio lub niebezpośrednio, z łańcuchem produkcji leśno-drzewnej. Las będzie mógł stawić czoło wyzwaniom jutra w warunkach ochrony jego wielofunkcyjności. Zatem zważywszy na te przesłanki, można i należy wyznaczyć teoretyczny program dla przyszłości lasu, którego kontury będą wytyczone przez jasne i specyficzne zasady.

Kwestie makro, z którymi trzeba się zmierzyć w tej perspektywie, wydaje się, że można by sprowadzić do dwóch ważnych skoków kulturowych, których należy dokonać w celu waloryzacji wielofunkcyjnej roli lasu. Pierwszy z nich dotyczy *governance*, a w szczególności tego, kto, jak i kiedy mógłby działać w kwestiach leśnych; jakie żądania wysuwa ten, kto, z różnych powodów, ma do czynienia z lasem; jakie odpowiedzi może otrzymać; jakie podmioty mogą lub muszą odpowiedzieć na te żądania. Dotyczy on zatem podziału kompetencji pomiędzy centrum i peryferie, pomiędzy jednością i autonomią, pomiędzy państwem, regiony i samorządy lokalne, dotyczy stosunku pomiędzy aktorami publicznymi, tymi prywatnymi i tzw. trzecim sektorem (wolontariat) w gospodarowaniu lasem. Dotyczy stosunku pomiędzy ochroną a waloryzacją lasu.

Drugi skok wiąże się z perspektywami, które otwierają się w przyszłości dla lasu jako bytu w świetle najnowszych badań nad dobrami wspólnymi, zarówno na płaszczyźnie kulturowej, jak i na płaszczyźnie regulacji prawnej. Właśnie perspektywa dóbr wspólnych, poza byciem właścicielem (publicznym lub prywatnym), być może mogłaby stanowić odpowiedź na kryzys fragmentaryzacji lasu oraz kompetencji w kwestiach z nim związanych.

5. Zarządzanie (*governance*) lasem

W zarządzaniu lasem istotne miejsce zajmuje stosunek między ochroną a waloryzacją. Stosunek ten został sprecyzowany przez ustawodawcę

w art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej tylko w odniesieniu do dóbr kultury oraz podziału kompetencji w tym zakresie pomiędzy państwo i regiony. Można go odnieść, jak się wydaje, jako kryterium interwencji również do dziedzictwa przyrodniczego. Transwersalność pewnych materii uregulowanych w nowym art. 117 Konstytucji uwidacznia się zarówno w odniesieniu do lasu, jak i w odniesieniu do dziedzictwa kulturowego; dla obu wyłania się konieczność zarówno ochrony, jak i waloryzacji dziedzictwa. Współlistnieją zatem dwie funkcje, które, jeśli będą dobrze zinterpretowane i rozwinięte, już same w sobie są w stanie rozdzielić kompetencje – pomiędzy państwo, region i pozostałe samorządy lokalne lub skoordynować je w ramach ich współpracy.

Dla dziedzictwa kulturowego, ale także dla lasu, główna funkcja nastawiona na ochronę obejmuje wyróżnienie, zachowanie i ochronę dóbr ze względu na ryzyko degradacji fizycznej oraz ich zawartości naturalnej i kulturowej. Funkcja ta jest powierzona kompetencji państwowej. Druga z kolei funkcja, bardziej nastawiona na waloryzację – kompetencji państwa i regionów. Obejmuje ona wszelką działalność skierowaną na polepszanie stanu poznania i zachowania oraz wzrost wykorzystania tych dóbr. Obie wspomniane funkcje mogą się nakładać. Konstytucja Republiki Włoskiej w art. 116 ust. 3 przewiduje możliwość wprowadzenia, w drodze porozumienia między państwem a regionem i po konsultacjach z samorządami lokalnymi „dalszych form i warunków szczególnej autonomii” w sferze ochrony i waloryzacji środowiska, ekosystemu oraz dóbr kultury. Chodzi o swego rodzaju „federalizm zróżnicowany”, w ramach którego można przypisać funkcje i wyznaczyć ważniejszą rolę przygotowanym do ich spełniania regionom.

Skok kulturowy, który tutaj się zarysowuje, jest nastawiony także na uniknięcie ryzyka „kontrreformy”, skoncentrowanej tylko na walorze wydajności za wszelką cenę oraz na walorze logiki wyłącznie prywatnej i wykorzystania lasu. Aby przeciwdziałać skutkom kryzysu oraz ograniczeń z niego wynikających, mogących wpłynąć poważnie na wykorzystanie, a tym bardziej na zachowanie obszarów leśnych, należy odwołać się do art. a 118 *in fine* Konstytucji, który zachęca „do niezależnej inicjatywy ze strony obywateli, pojedynczo lub zrzeszonych, na rzecz wykonywania działalności dotyczącej ogółu, w oparciu o zasady subsydiarności”. Zgodnie z tym przepisem, obok subsydiarności w wymiarze wertykalnym (tej instytucjonalnej reprezentowanej przez zaangażowanie regionów i samorządów lokalnych), podstawowego znaczenia dla lasów nabiera również subsydiarność w wymiarze horyzontalnym.

Aby osiągnąć ten „wysoki cel” kooperacji Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej od dawna stwierdza, że zasada uczciwej współpracy „musi kierować stosunkami między państwem a regionami w materiałach i w odniesieniu do działalności, w których odnośne kompetencje są konkurencyjne albo krzyżują się, uniemożliwiając pogodzenie odnośnych interesów”¹. Istotnie, jak zauważa Trybunał² ochrona środowiska jest „nie-materiał” i nie jest „materiał w sensie technicznym”. Środowisko nie kształtuje sfery kompetencji państwowej rygorystycznie określonej i wytyczonej, ale „zderza się i splata z innymi interesami i kompetencjami”; jest „wartością chronioną konstytucyjnie, „która sama nakreśla rodzaj materii transwersalnej i związanych z nią różnych kompetencji, a te z kolei równie dobrze mogą być regionalne, do państwa zaś należy dokonanie uściśleń, które z nich odpowiadają na wymogi zasługujące na jednolitą regulację na terenie całego kraju”.

W tych działaniach można zauważyć cechy charakterystyczne, które mogą przyjąć „materie transwersalne”. Podążają one za celami, które skłaniają ustawodawcę krajowego do stanowienia przepisów mających wpływ na materie typowo regionalne. Na przykład, aby chronić środowisko, można uregulować budownictwo mieszkaniowe, użytkowanie terytorium, usługę utylizacji odpadów, zużycie nawozów i, co nie mniej ważne, również wyrobę lasu.

Oczywiście może to doprowadzić do nałożenia się regulacji ustaw państwowych i regionalnych, „splotu interesów” (wyrażenie często używane przez Trybunał), państwa oraz regionów. Celem uniknięcia ingerencji państwa w każdą materię regionalną Trybunał stwierdził już, że w tych przypadkach państwo musi dążyć do porozumienia z regionami w poszanowaniu zasady uczciwej współpracy, a także do tego, aby przepisy państwowe wiązały regiony tylko poprzez zasady, które nie przeszkadzają regionom sprawować władzy ustawodawczej w poszanowaniu tych zasad.

6. Perspektywa dóbr wspólnych

Zanim omówimy zagadnienia związane z drugim skokiem, należy stwierdzić, że zarówno dziedzictwo kulturowe, jak i leśne mieszczą się pod każdym względem w formule – coraz częściej używanej przez dok-

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nr 242/1997.

² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego nr 407/2002.

trynę ekonomiczną i prawną – która wyróżnia kategorię dóbr wspólnych. Ta typologia dóbr – rozważana w szczególności od 2008 r. dzięki Nagrodzie Nobla przyznanej Elinor Ostrom za badania nad tym tematem – jest bogata w przemyślenia dotyczące lasu. Wskazuje się, że współpraca pomiędzy wieloma podmiotami i na różnych szczeblach to prawidłowa droga do połączenia licznych interesów, które zbiegają się w kwestiach leśnych.

Stwierdzono niedawno, że „Bogactwo albo jest wspólne, albo nim nie jest” (Kardynał Angelo Scola). Formuła „dóbr wspólnych” jest już używana dla każdej rzeczy, którą chce się sprowadzić do użytku kolektywnego: od sieci Web i oprogramowań cyberprzestrzeni po wodę, od złożonych systemów, które kształtują klimat, po lasy, od instytucji społecznych po zasoby mineralne.

Wśród potencjalnych „dóbr wspólnych” znajdują się przede wszystkim zasoby naturalne, takie jak rzeki, potoki, jeziora oraz pozostałe wody, powietrze, parki, lasy i obszary leśne, wysoko wzniesione obszary górskie, lodowce oraz wieczne śniegi; odcinki wybrzeża określone jako rezerwy środowiskowe, dzika fauna i chroniona flora, także pozostałe chronione obszary krajobrazowe i oczywiście las. Mieszczą się w nich również dobra archeologiczne, kulturowe, środowiskowe. Wiele z tych dóbr – jak wiadomo – znajduje się w fazie dramatycznego uszczuplania. Powinny one, zdaniem wielu badaczy, korzystać z coraz silniejszej ochrony prawnej.

Kategoria „dóbr wspólnych” nie zalicza się *sensu stricto* do rodzaju dóbr wspólnych właśnie dlatego, że ich własność jest rozproszona, mogą przynależeć nie tylko do podmiotów publicznych, ale również do podmiotów prywatnych. Przykładem takich dóbr jest właśnie las.

Temat dóbr wspólnych został poruszony także w niektórych orzeczeniach sądowych. W szczególności zagadnienie to było przedmiotem orzeczenia Sekcji Połączonych Sądu Kasacyjnego³, w którym ustalono, że „obszary rybne w Lagunie Weneckiej stanowią jeden z przypadków, w których skrzyżowane zasady rozwoju osoby, ochrony krajobrazu oraz społecznej funkcji własności znajdują specyficzne zastosowanie, dając początek koncepcji dobra publicznego, pojmowanego nie tylko jako przedmiot prawa rzeczowego należnego państwu, ale jako narzędzie do realizacji wartości konstytucyjnych”; należy zatem rozważać je jako dobro „wspólne”.

³ Wyrok Cass. S.U. n. 1465/2011.

Tym orzeczeniem Sekcje Połączone zauważyły, że „przynależność do dóbr państwowych” wyraża podwójną przynależność do zbiorowości i do organu przedstawicielskiego, przy czym ta druga (własność dobra w wąskim sensie) przedstawia się, jeśli można tak rzec, jako przynależność urzędowa. Jest ona konieczna, ponieważ organ ten może i musi zapewnić utrzymanie specyficznych znaczących cech charakterystycznych danego dobra oraz korzystanie z niego.

Zatem celem rozpoznania, czy w rzeczywistości dobro, o którym się dyskutuje, jest częścią rzeczywistości materialnej, którą przepis, przez jej nazwanie, włącza do własności państwa, należy zwracać uwagę na podwójny aspekt finalistyczny i funkcjonalny, który charakteryzuje rozważaną kategorię dóbr. Wynika z tego jeszcze, że bycie właścicielem ze strony państwa (w sensie państwa-zbiorowości, czyli jako organu przedstawicielskiego interesów każdego) nie jest celem samym w sobie i nie uwidacznia się tylko na płaszczyźnie własnościowej, ale pociąga za sobą również obowiązki *governance*.

Znajduje to odzwierciedlenie w świetle nowej filozofii zarządzania majątkiem publicznym, zainspirowanej kryteriami wydajności, a która to filozofia rozwinęła się z powodu trudności i braku równowagi większości budżetów europejskich. Wymaga ona, z jednej strony, regulacji prawnej, która sprzyjałaby lepszemu zarządzaniu dobrami pozostającymi we własności publicznej, a z drugiej – gwarancji, że rząd *pro tempore* nie ulegnie pokusie sprzedania dóbr majątku publicznego. W sumie otwierają się perspektywy – wszystkie jeszcze do dookreślenia – dotyczące gospodarki leśnej oraz wielości funkcji pełnionych przez las. Podają one, z jednej strony, mocno w wątpliwość pojęcie własności, posiadania i przynależności w sensie klasycznym, ale jednocześnie – z drugiej strony – oferują być może instrumentarium mogące przewyciężyć fragmentaryzację, która nadal nadmiernie charakteryzuje rzeczywistość leśną Włoch.

7. Konkluzje

Przeprowadzone rozważania uprawniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, we Włoszech obserwuje się powiększanie obszaru powierzchni leśnych, ale jednocześnie występuje przeciętnie znikome użytkowanie i niska jakość produktów z nich uzyskiwanych, często połączona z mało racjonalnym wykorzystaniem uzyskanych surowców, co przeszkadza w powstaniu stabilnej i trwałej działalności przedsiębiorczej.

Po drugie, widoczna jest znikoma waloryzacja zdolności produkcyjnych istniejących w niektórych kontekstach terytorium państwowego, jak również w szczególności tych związanych z drewnem na użytek strukturalny (budownictwo drzewne) i z sektorem biochemicznego odzyskiwania substancji w nim obecnych.

Po trzecie, zauważa się wzrost zainteresowania i rozwój łańcucha drewno-energia, który – w kontekście krajowym i regionalnym pozbawionym strategii i koordynacji z innymi sektorami produkcyjnymi związanymi z drewnem – jest narażony na wystąpienie zaburzeń na rynku surowcowym.

Duży wzrost zużycia drewna we Włoszech został zasadniczo zaspokojony materiałem importowanym. Pomimo zwiększenia posiadanych zasobów produkcja krajowa nie wykazała się znacznym zwiększeniem. W sumie Włochy są krajem bogatym w lasy ubogie wraz ze wszystkimi implikacjami, również ekonomicznymi, które z tego wynikają. Ogólny obraz wydaje się nadal zamglony i pod niektórymi względami niejasny przy analizie konkretnych danych. Wyłania się jednak z niego swego rodzaju przyrząd nawigacyjny, który może wskazać drogę w stronę czwartej fazy. Jest ona reprezentowana przez wyróżnienie i zastosowanie jasnych i precyzyjnych zasad, które pozwoliłyby poczynić kroki racjonalne i skuteczne dla przyszłości lasu.

Pierwszym ważnym krokiem mogłoby być, na przykład, utworzenie „jednego okienka”, aby móc udzielać szybkich odpowiedzi zakładom leśnym, usprawniając tym samym ich działalność. Również powołanie *Authority* leśnej mogłoby posłużyć jako punkt odniesienia dla zarządzania i rozwiązywania przeróżnych i licznych problemów. Współpraca pomiędzy podmiotami, które działają z różnych powodów w sektorze leśnym, będzie musiała w przyszłości bardziej opierać się na zasadzie uczciwej współpracy, jak wielokrotnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej. Zasada ta powinna działać nie tylko w stosunkach pomiędzy przeróżnymi instytucjami publicznymi, ale również w stosunkach pomiędzy nimi a organizacjami prywatnymi (zarówno tymi tradycyjnymi, jak i tymi z tzw. trzeciego sektora). Aby nadać większą jasność i linearność kompetencjom każdego podmiotu, będzie musiała w końcu znaleźć zastosowanie zasada subsydiarności, zarówno w sensie wertykalnym, jak i w sensie horyzontalnym, być może w formie stowarzyszeniowej i/lub w formie wolontariatu.

Nabiera coraz większego znaczenia konieczność udostępnienia wszystkim operatorom sektora leśnego, jak i również wszystkim tym, którym las jako byt leży na sercu, narzędzi, które podkreślą i ułatwią pełnienie przez

las roli czynnika rozwoju i elementu ochrony terytorium; narzędzi, które upatrują w aktywnym i zrównoważonym zagospodarowaniu spuścizny leśnej główny środek waloryzacji potencjału lasu jako zasobu gospodarczego, społeczno-kulturowego i środowiskowego ochrony terytorium i rozwoju lokalnego.

Konieczne jest zatem wyróżnienie warunków i narzędzi, które pozwolą rozwinąć gospodarkę leśną, chronić terytorium i środowisko, zapewnić świadczenia w sferze interesu publicznego i społecznego oraz sprzyjać koordynacji i komunikacji. Jednocześnie należy jednak podążać w stronę uproszczenia administracyjnego, to jest defiskalizacji działań interwencyjnych w infrastrukturze realizowanych w lesie, prawidłowego zarządzania stosunkami z Unią Europejską, definicji dofinansowań środowiskowych oraz mechanizmów bodźcowych zachęcających do uprawiania obszarów leśnych przeznaczonych na poprawę stanu środowiska i na produkcję energii.

Te różne wymagania muszą zostać uregulowane również w świetle nowego i świeżego podejścia nastawionego na zrównoważone gospodarowanie lasem. Wartość podstawowa i absolutna lasu, wyróżniona w przepisach międzynarodowych i europejskich skierowanych na ochronę środowiska i zaproponowana przez Trybunał Konstytucyjny w 2008 r., wymaga systemu prawnego, który zapewni dynamiczne zarządzanie oraz który byłby w stanie pogodzić między sobą interesy publiczne i państwowe, wymogi wielofunkcyjności, wymogi rzeczywistości i życia lasu.

Należy zharmonizować kompetencje i funkcje państwa oraz funkcje regionów i samorządów lokalnych, wyeliminować nadmiar regulacji prawnych i biurokracji, waloryzować działania synergiczne pomiędzy wymiarem ekonomicznym a środowiskowym w szerokim sensie. Potrzebny byłby „spis” regulacji prawnych, jak też należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy – w celu zebrania i uporządkowania rozporoszonych przepisów jest potrzebny kodeks leśny. Poprawa stanu legislacji może przyczynić się do rozwoju lasu, jego wielofunkcyjności tak, by móc wkroczyć w czwartą fazę, tj. w fazę zrównoważonego rozwoju.

LEGAL ISSUES OF FOREST PROTECTION IN ITALY

Summary

There is a tendency in Italy to increase forest areas, but the actual making use of forests and the quality of products obtained from them continues to be negligent. Italy is rich in poor forests and suffers all the consequences (also economic) arising from it. The

author postulates making available to all operators in the forest sector, as well as to all those to whom the fate of forests is important, the necessary tools which will highlight the role of a forest as a factor of development and emphasise its importance as an element of territorial protection. These tools should be so developed as to promote an active and sustainable management of the forestry heritage being the main measure of the valuation of the forest potential as an economic as well as social, cultural and environmental instrument serving protection of the territory and local development. State functions and competences should be harmonised with those of regional and local self-governments and authorities, excessive legal regulations and bureaucracy should be eliminated, while broad synergic activity undertaken by business and environmental entities should be valued and assessed. Once the legislation on forests is improved, forests will have a chance to develop and perform multiple functions, which will ultimately enable entering into the fourth phase of sustained development.

SULLA PROBLEMATICA GIURIDICA DELLA TUTELA DEI BOSCHI IN ITALIA

R i a s s u n t o

In Italia è riscontrabile un aumento delle superfici forestali, ma al contempo si osserva una scarsa utilizzazione e una bassa qualità del prodotto da essa ritraibile. L'Italia è un paese ricco di boschi poveri con tutte le implicazioni, anche economiche che ne derivano.

Per questo motivo l'autore scrive tra l'altro della necessità di mettere a disposizione di tutti gli operatori del settore boschivo, nonché di tutti coloro che hanno a cuore il bosco come entità, degli strumenti che sottolineino e agevolino lo svolgimento del ruolo dei boschi, quale fattore di sviluppo ed elemento di tutela del territorio; strumenti che riconoscono nella gestione attiva e sostenibile del patrimonio forestale il mezzo principale per valorizzare le potenzialità del bosco come risorsa economica, socio-culturale e ambientale di tutela del territorio e di sviluppo locale. Occorre armonizzare fra di loro le competenze e le funzioni dello Stato e quelle delle regioni e degli enti locali; eliminare l'eccesso di produzione normativa e di burocratizzazione; valorizzare la sinergia tra la dimensione economica e quella ambientale in senso ampio. Il miglioramento dello stato della legislazione potrebbe contribuire allo sviluppo del bosco, della sua multifunzionalità, per entrare finalmente nella quarta fase, cioè nella fase dello sviluppo sostenibile.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Procedura dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych – aspekty prawne

1. Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności obejmuje ochronę zarówno życia i zdrowia konsumenta, jak i jego interesów gospodarczych oraz ekonomicznych, polegających na możliwości świadomego wyboru, posiadania prawdziwych i rzetelnych informacji, dostępu do niezafałszowanej żywności. Osiągnięcie tego zapewniać ma wiele obowiązujących mechanizmów prawnych. Jednym z obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa sektora spożywczego w całym łańcuchu żywnościowym „od pola do stołu” jest powinność przestrzegania wymagań, a także wymóg rejestracyjny zakładów żywnościowych. Podmiot prowadzący przedsiębiorstwo paszowe lub żywnościowe zobowiązany jest uzyskać wpis zakładu do rejestru. W niektórych przypadkach wpis ten musi być poprzedzony zatwierdzeniem zakładu¹. Rozporządzenie nr 882/2004² nałożyło na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia przez właściwe organy państw członkowskich procedur rejestracyjnych³.

¹ Art. 63 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm. (dalej jako: u.b.ż.ż.), wskazuje, w jakich przypadkach zatwierdzenie zakładu jest konieczne.

² Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz. Urz. UE L 2004, nr 165, poz. 1 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie nr 882/2004).

³ Art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004.

Krajowa procedura rejestracyjna stwarza wiele problemów interpretacyjnych. Szczególnie ważkim, a zarazem nierozwiązanym dotychczas zagadnieniem praktycznym jest sposób zgłaszania zmian w zarejestrowanych i zatwierdzonych już zakładach. Będzie on przedmiotem prowadzonych rozważań. Celem publikacji jest rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z dokonywaniem zmian w rejestrze zakładów żywnościowych, w szczególności odpowiedź na pytanie, w jaki sposób należy przekazywać właściwemu organowi informacje o modyfikacjach, oraz przedstawienie postulatów *de lege ferenda*.

Dyskusja na powyższy temat jest użyteczna z praktycznego punktu widzenia. Proces wykładni przepisów krajowych i unijnych nie pozwala odtworzyć jasnych i precyzyjnych norm prawnych w tym zakresie. Rzeczywiste problemy interpretacyjne pojawiające się przy stosowaniu prawa w codziennej działalności przedsiębiorców prowadzących zakłady żywnościowe, brak jasnego stanowiska doktryny prawniczej oraz orzecznictwa w tym zakresie uzasadniają podjęcie próby analizy procedury rejestracyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zgłaszania zmian oraz przedstawienia uwag *de lege lata* i propozycji praktycznego rozwiązania wątpliwych kwestii. Opracowanie dotyczyć będzie wyłącznie zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność pochodzenia niezwierzęcego oraz produkty pochodzenia zwierzęcego, które nie są jednak objęte urzędową kontrolą organów Inspekcji Weterynaryjnej i podlegają rejestracji. Są one w artykule nazywane roboczo zakładami żywnościowymi.

2. Procedura rejestracyjna zakładów żywnościowych

Wpis zakładu żywnościowego do rejestru jest możliwy w większości przypadków tylko po jego wcześniejszym zatwierdzeniu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego⁴. Powyższa zasada, ustanowiona na gruncie prawa krajowego, dotycząca obowiązku zatwierdzania wszystkich zakładów, z pewnymi wyjątkami w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności wymagających jedynie rejestracji prowadzącego ją zakładu, jest odwróceniem reguły ustanowionej na gruncie przepisów wspólnotowych, zgodnie z którymi obligatoryjne jest zarejestrowanie wszystkich zakładów i zatwierdzenie jedynie niektórych⁵.

⁴ Nie jest ono jednak konieczne wobec podmiotów wyszczególnionych w art. 63 u.b.ż.ż.

⁵ F. Opoka, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 792.

Podmiot, który zamierza rozpocząć prowadzenie zakładu, zobowiązany jest złożyć wniosek o wpis do rejestru lub wniosek o zatwierdzenie i wpis do rejestru, w zależności od rodzaju planowanej działalności w terminie co najmniej 14 dni przed jej rozpoczęciem. Państwowy powiatowy inspektor sanitarny dokonuje wpisu na podstawie wniosku o wpis albo na podstawie wydanej przez niego decyzji o zatwierdzeniu zakładu, jeżeli zostaną spełnione odpowiednie wymagania prawa żywnościowego i paszowego. Chodzi przede wszystkim o charakterystyczne dla prowadzonej działalności i odpowiadające jej profilowi wymogi higieniczne, wdrożenie procedur opartych na zasadach HACCP, opracowanie zasad dobrej praktyki produkcyjnej lub higienicznej⁶.

Po otrzymaniu wniosku o zatwierdzenie zakładu właściwy organ składa wizytę na miejscu⁷. Przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu wymagana jest co najmniej jedna wizyta w miejscu funkcjonowania zakładu⁸. Jej wydanie uzależnione jest od spełnienia wyżej wspomnianych obwarowań. Właściwy organ może udzielić warunkowego zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że zakład spełnia tzw. wymogi minimalne, czyli wszystkie wymagania w zakresie infrastruktury i wyposażenia. Bezwarunkowe zatwierdzenie udzielone może być jedynie wtedy, gdy z nowej kontroli urzędowej zakładu, przeprowadzonej w ciągu trzech miesięcy od chwili udzielenia zatwierdzenia warunkowego, wynika, że zakład spełnia pozostałe wymagania. Warunkowe zatwierdzenie może zostać przedłużone maksymalnie do sześciu miesięcy, jeżeli dokonano wyraźnego postępu, ale zakład w dalszym ciągu nie spełnia wszystkich odpowiednich wymagań.

Zatwierdzenie zakładu poddawane jest przeglądowi podczas urzędowych kontroli. Gdy organ kontrolujący stwierdzi poważne braki lub zmuszony jest wielokrotnie wstrzymywać produkcję w zakładzie, a przedsiębiorca nie jest w stanie przedstawić odpowiednich gwarancji dalszej produkcji, wtedy organ ten wszczyna procedurę mającą na celu wycofanie zatwierdzenia. Natomiast zatwierdzenie może ulec zawieszeniu w sytuacji, gdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo paszowe lub żywnościowe może zagwarantować, że wyeliminuje te braki w rozsądnym terminie. Za „poważne braki” uznaje się w doktrynie takie mankamenty, które w przy-

⁶ Ibidem, s. 797.

⁷ Art. 31 ust 2 pkt b rozporządzenia nr 882/2004.

⁸ Art. 6 ust 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 2004, nr 139, poz. 1 ze zm.

padku ich wystąpienia w momencie przeprowadzania kontroli zmierzającej do zatwierdzenia zakładu uniemożliwiłyby wydanie decyzji zatwierdzającej i jednocześnie nie pozwalałyby na wydanie decyzji w sprawie warunkowego zatwierdzenia zakładu⁹. Są to zatem braki, które uniemożliwiają bezpieczną produkcję lub dystrybucję środków spożywczych, a sytuacja w zakładzie nie daje gwarancji, że zostaną one usunięte.

Zakład żywnościowy, który nie wymaga zatwierdzenia, wpisywany jest do rejestru na wniosek. Należy wskazać, że w tej sytuacji wydaje się decyzję administracyjną¹⁰. Katalog decyzji wydawanych przez właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego nie jest zamknięty¹¹, przede wszystkim dlatego, że organ administracji publicznej co do zasady załatwia sprawę przez wydanie decyzji¹². Wydaniem decyzji odmawia się także wpisu do rejestru. W przypadku jednak zakładu niewymagającego zatwierdzenia ograniczone wydają się możliwości wydania takiej decyzji, ponieważ organ dokonuje wpisu bez merytorycznej weryfikacji. Jest to więc jedynie możliwe z uwagi na błędy formalne bądź niezaliczenie się do grona zakładów, wobec których wyłączono obowiązek zatwierdzenia.

Przedsiębiorca, który prowadzi działalność w zakresie produkcji lub obrotu żywnością bez złożenia wniosku o wpis do rejestru zakładów, wniosku o zatwierdzenie zakładu i wpis do rejestru zakładów, wbrew decyzji o odmowie zatwierdzenia zakładu, wbrew decyzji o cofnięciu lub zawieszeniu zatwierdzenia zakładu albo wbrew decyzji o czasowym zawieszeniu działania lub zamknięciu całego lub części zakładu, podlega karze pieniężnej¹³. Na podobne sankcje naraża się ten, kto produkuje lub wprowadza do obrotu żywność w zakresie niezgodnym z decyzją o zatwierdzeniu zakładu.

⁹ F. Opoka, op. cit., s. 799.

¹⁰ Ibidem, s. 832-833. Należy zgodzić się z F. Opoką, że właściwy ze względu na siedzibę zakładu lub miejsce prowadzenia przez zakład działalności państwowy powiatowy inspektor sanitarny wydaje decyzje w sprawie wpisania do rejestru.

¹¹ Art. 62 ust. 1 u.b.ż.ż wskazuje, że organ wydaje decyzje w sprawie zatwierdzenia, warunkowego zatwierdzenia, przedłużenia warunkowego zatwierdzenia, zawieszenia lub cofania zatwierdzenia, odmowy wpisu do rejestru oraz wykreślenia z rejestru zakładów żywnościowych.

¹² Art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm., w zw. z art. 4 u.b.ż.ż.

¹³ Art. 103 ust. 1 u.b.ż.ż.

3. Dokonywanie zmian w zakładzie żywnościowym

W celach rejestracyjnych przedsiębiorca sektora spożywczego powiadamia właściwy organ administracji o każdym przedsiębiorstwie pod jego kontrolą, które uczestniczy w jakimkolwiek z etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. Zapewnia również, że organ zawsze posiada aktualne informacje na temat zakładów, w tym poprzez powiadamianie o każdej istotnej zmianie w działalności i o każdym zamknięciu istniejącego zakładu¹⁴. Obowiązek informowania o zmianach dotyczy zatem modyfikacji wszelkiego rodzaju, tzn. zarówno tych formalnoprawnych, takich jak np. zmiany siedziby, adresu, firmy, formy prawnej, czy innych wpisów i wykreśleń w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego albo w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, a także transformacji w zakresie prowadzonej działalności na terenie zakładu. Procedurę dokonywania zmian w rejestrze ze względów praktycznych rozróżnić jednak należy z uwagi na rodzaj dokonywanych przekształceń.

W celu poinformowania o modyfikacji danych przedsiębiorstwa prowadzącego zakład, dotyczących zarówno podmiotu, jak i przedmiotu działalności należy złożyć pisemny wniosek o dokonanie zmian w rejestrze w ciągu 30 dni od powstania przekształcenia. Zgłoszenie zmian formalnoprawnych w taki sposób nie budzi większych wątpliwości. Problemy praktyczne rodzą się wtedy, gdy przedsiębiorca wpisany już do rejestru dokonuje transformacji nie tylko formalnych, lecz także faktycznych, dotyczących dla przykładu poszerzenia albo znacznej, albo całkowitej zmiany zakresu prowadzonej działalności na terenie zakładu. Sporną kwestią jest zatem sposób zgłoszenia organowi administracji takich zmian.

Minister właściwy do spraw zdrowia sporządził na podstawie upoważnienia ustawowego¹⁵ wzory rejestru, wniosku o wpis zakładu do rejestru zakładów, wniosku o zatwierdzenie zakładu i o wpis do rejestru zakładów, wniosku o dokonanie zmian w rejestrze zakładów, wniosku o wykreślenie z rejestru zakładów oraz zaświadczenia o wpisie do rejestru zakładów. Bez bliższej analizy wydaje się, że ustawodawca nie przewidział specjalnego trybu zgłaszania tych przekształceń i przedsiębiorca winien zgłaszać modyfikacje, posługując się wnioskiem o dokonanie zmian w rejestrze. Takie stanowisko jest jednak niezasadne z kilku względów

¹⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 852/2004.

¹⁵ Upoważnienie ustawowe zostało zawarte w art. 67 ust. 3 u.b.z.z.

i wymaga odrębnego rozważenia, zarówno w odniesieniu do zakładu wymagającego zatwierdzenia przed wpisaniem do rejestru, jak i tego, który tego obowiązku spełnić nie musi.

Katalog zakładów niewymagających zatwierdzenia jest zamknięty¹⁶, dlatego ograniczona jest możliwość znacznych modyfikacji w zakresie prowadzonej tam działalności. Jeżeli dokonane przekształcenia pozwalają nadal zaliczać zakład do ustawowego wykazu, wydaje się, że właściwym sposobem poinformowania organu administracji jest złożenie wniosku o dokonanie zmian w rejestrze. Złożenie ponownego wniosku o wpis do rejestru staje się zatem niecelowe, gdyż przedsiębiorca prowadzi już w zakładzie działalność w zakresie niewymagającym zatwierdzenia, a organ pozbawiony jest możliwości wydania decyzji odmownej, gdy działalność nie wykracza poza zamknięty katalog przewidziany w ustawie i wniosek nie ma błędów formalnych. Problem pojawia się natomiast wówczas, gdy podmiot prowadzący zakład, dotychczas wpisany do rejestru, składa wniosek o dokonanie zmian wykraczających poza zamknięty wykaz działalności niewymagających zatwierdzenia. W takiej sytuacji termin 30 dni od dnia wykonania modyfikacji wydaje się zbyt długi. Stwarza on możliwość nadużyć i realnego zagrożenia zdrowia i życia konsumentów korzystających z oferty handlowej przedsiębiorców prowadzących niezatwierdzone przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego zakłady, mimo że taki obowiązek faktycznie istnieje. Z całą pewnością bezpieczeństwo żywności w większym stopniu zapewniłoby uznanie, że zmiana w rejestrze jest również wpisem do niego. W takim wypadku zasadnym byłoby zgłoszenie modyfikacji danych za pomocą wniosku o dokonanie zmian w rejestrze, natomiast zgłoszenie przekształceń odnoszących się do rzeczywiście prowadzonej działalności (tj. jej zakresu, sposobu produkcji itp.) za pomocą wniosku o wpis do rejestru w ustawowym terminie 14 dni przed rozpoczęciem planowanej działalności, co do części zakładu podlegającej przekształceniom.

Właściwe organy utrzymują uaktualnione wykazy zatwierdzonych zakładów i udostępniają je innym państwom członkowskim oraz opinii publicznej¹⁷. Uaktualnianie rejestru, co do faktycznie prowadzonej działalności na terenie zatwierdzonego i wpisanego zakładu, za pomocą składania wniosku o zmianę danych w rejestrze jawi się jako droga nieadekwatna, niewłaściwa, budząca nadmierne ryzyko i godząca w zaufanie

¹⁶ Katalog zamieszczony jest w art. 63 ust. 2 u.b.ż.ż.

¹⁷ Art. 31 ust. 2 pkt f) rozporządzenia nr 882/2004.

konsumenta do organu administracji publicznej czuwającego nad bezpieczeństwem żywności. Taki tryb wydaje się także niespójny z regulacją krajową i unijną.

Ponownie należy podkreślić, że termin 30 dni do zgłoszenia wniosku o dokonanie zmian w rejestrze, liczony od dnia powstania modyfikacji, pozwalałby przedsiębiorcy prowadzić jakąkolwiek działalność bez nadzoru administracyjnego. Taka praktyka staje w opozycji do podstawowego celu prawa żywnościowego, jakim jest zapewnienie bezpiecznej żywności o odpowiedniej jakości. Ponadto wskazać trzeba, że z wnioskowaniem o zmianę danych w rejestrze nie jest powiązany obowiązek kontroli dokonywanej przez właściwy organ inspekcji sanitarnej, który uaktualnia się w przypadku składania wniosku o zatwierdzenie i wpis do rejestru zakładów. Taka procedura umożliwiałaby znaczące bądź nawet całkowite przekształcenie działalności prowadzonej na terenie zarejestrowanego i zatwierdzonego wcześniej zakładu, bez zbadania i zatwierdzenia spełniania wymogów prawa żywnościowego i paszowego w zakresie nowo rozpoczętej działalności.

Sytuacja ta stałaby w sprzeczności również z przepisami karnymi u.b.ż.ż.¹⁸ W terminie przewidzianym na złożenie wniosku, tj. przez 30 dni od powstania zmian, przedsiębiorca narażałby się na karę pieniężną z uwagi na fakt produkowania lub wprowadzania do obrotu żywności w zakresie niezgodnym z decyzją o zatwierdzeniu zakładu. Dokonując literalnej wykładni przepisu, także po złożeniu wniosku o zmianę danych, podmiot zgłaszający mógłby ponieść podobne konsekwencje prowadzenia działalności, gdyż wciąż nie byłaby ona zgodna z decyzją zatwierdzającą zakład.

Szczególnego omówienia wymaga także uregulowana w art. 155 k.p.a.¹⁹ możliwość zmiany lub uchylecia ostatecznej decyzji administracyjnej. Organ administracji publicznej może tego dokonać, jeżeli strona wyraziła zgodę na zmianę lub uchylenie, przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, a przepisy szczególne nie sprzeciwiają się temu²⁰. Może to nastąpić w każdym czasie. Do uchylenia lub zmiany decyzji na

¹⁸ Art. 103-104 u.b.ż.ż.

¹⁹ Zgodnie z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

²⁰ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2013.

podstawie art. 155 k.p.a. może dojść jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 k.p.a., lub do stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 § 1 k.p.a.²¹ Orzecznictwo jednolicie wskazuje, że tryb zmiany decyzji administracyjnej zawarty w art. 155 k.p.a. służy – co do zasady – zmianie decyzji niewadliwych²², może odnosić się do decyzji prawidłowych lub dotkniętych niekwalifikowanymi wadami, tj. niedającymi podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji czy do wznowienia postępowania. Otwiera zatem możliwość weryfikacji decyzji podjętych w wyniku wadliwej wykładni prawa materialnego lub decyzji wydanych w ramach norm prawa materialnego – norm uznaniowych²³. Zmieniane lub uchylane mogą być zarówno decyzje wadliwe, jak i decyzje niedotknięte żadnymi wadami, wyłącznie jeżeli ich wzruszenie jest podyktowane względami interesu społecznego lub słusznym interesem strony, a taka konstrukcja przepisu powoduje, że nie można w nim upatrywać środka zmierzającego do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej ostateczną decyzją administracyjną, niejako „w kolejnej instancji”²⁴. Należy zauważyć, że nie można traktować trybu z art. 155 k.p.a. jako kolejnej instancji wymiarowej, odwoławczej²⁵.

W świetle powyższych rozważań zastanowić się trzeba, czy dokonanie, zgłoszenie i zatwierdzenie zmian w zakładzie żywnościowym nie powinno następować w takim trybie. Nie dotyczyłoby to jednak formalnoprawnych modyfikacji danych przedsiębiorstwa prowadzącego zakład, zgłaszanych pisemnym wnioskiem o dokonanie zmian w rejestrze w ciągu 30 dni od dnia powstania przekształcenia, zgodnie z procedurą określoną w u.b.ż.ż., lecz transformacji w prowadzeniu faktycznej działalności lub odnoszących się do sposobu użytkowania zakładu, przekraczających zakres zatwierdzony w decyzji administracyjnej.

W tym zakresie negatywnej odpowiedzi udzielają utrwalone i spójne stanowiska doktryny i judykatury. Niezbędne do określenia możliwości stosowania trybu uregulowanego w art. 155 k.p.a. jest ustalenie, czy w konkretnym przypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej

²¹ Por. SN w wyroku z 6 stycznia 1999 r., III RN 101/98, OSNP 1999, nr 20, poz. 637, Lex, nr 37676.

²² NSA w wyroku z 26 listopada 2010 r., I OSK 164/10, Lex, nr 745112.

²³ NSA w wyroku z 4 stycznia 2011 r., I OSK 339/10, Lex, nr 745219.

²⁴ NSA w wyroku z 15 listopada 1996 r., III SA 1110/95, Lex, nr 27376.

²⁵ NSA w wyroku z 13 grudnia 1996 r., III SA 1212/95, Lex, nr 28966.

w znaczeniu materialnym²⁶. Na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej i prawnej. Inaczej, tożsamość sprawy ma miejsce, gdy występują te same podmioty, gdy dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy²⁷.

W literaturze²⁸ oraz orzecznictwie sądów administracyjnych²⁹ przeważa pogląd, że tożsamość sprawy administracyjnej zawsze wymaga identycznego stanu faktycznego. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów z 3 listopada 2009 r.³⁰ zauważył jednak, że nie każda zmiana stanu faktycznego uzasadnia przyjęcie, że mamy do czynienia z nową sprawą, która nie jest tożsama ze sprawą wcześniej rozstrzygniętą. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że znaczenie dla ustalenia zachowania tożsamości sprawy będą miały jedynie przekształcenia faktów prawnie istotnych. Natomiast „elementy prawnie obojętne, niewpływające w niczym na załatwienie sprawy, powinny być pominięte w ocenie tożsamości sprawy”³¹. NSA wskazał, że gdy nowe fakty, w świetle norm prawa materialnego, mogą stanowić podstawę powstania nowej sprawy, tożsamość sprawy nie wystąpi. Tytułem przykładu można wskazać zmia-

²⁶ NSA w uchwale z 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSA WSA 2010, nr 1, poz. 4, Lex, nr 528035.

²⁷ NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z 27 czerwca 2000 r., FPS 12/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 7, Lex, nr 41266; NSA w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., IV SA 1061/96, Lex, nr 45166; NSA w wyroku z 20 stycznia 1999 r., III SA 6434/97, Lex, nr 37852.

²⁸ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 371. Autor twierdzi, że decyzja wydana w trybie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie tych kwestii, które były przedmiotem rozstrzygnięcia weryfikowanej decyzji.

²⁹ Dla przykładu: NSA w wyroku z 26 lipca 1993 r., I SA 1892/92, ONSA 1994, nr 3, poz. 116, Lex, nr 10491 stwierdził, że decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych zmienianą (uchylaną) decyzją organu, a nie kwestii nowych; NSA w wyroku z 29 czerwca 2012 r., II OSK 569/11, Lex, nr 1252109 podniósł, że w trybie art. 155 k.p.a. nie można rozszerzać treści nowej sprawy administracyjnej, a zmiana decyzji w tym trybie może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy „pierwotnej”; NSA w wyroku z 9 maja 2012 r., I OSK 1840/11, Lex, nr 1264615 wskazał, że prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron.

³⁰ II GPS 2/09, Lex, nr 528035.

³¹ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 764.

nę takich elementów stanu faktycznego, jak prawnie istotne przymioty strony, której przyznano określone uprawnienia, co z reguły oznacza powstanie nowej, wymagającej rozstrzygnięcia sprawy, np. o cofnięcie uprawnienia. NSA stwierdził ponadto, że dopóki mamy do czynienia z tymi samymi prawami i obowiązkami tych samych podmiotów, ukształtowanymi obowiązującą decyzją, z tym samym lub zachowującym ciągłość regulacji stanem prawnym i niezmienionym w kwestiach prawnie istotnych stanem faktycznym, dopóty można mówić o tożsamości sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym.

W związku z powyższym wydaje się, że zmiany w prowadzeniu faktycznej działalności lub odnoszące się do sposobu użytkowania zakładu przekraczające zakres zatwierdzony w decyzji administracyjnej zawsze przekroczą ramy tożsamości sprawy administracyjnej i zastosowania wobec nich nie znajdzie tryb zmiany decyzji określony w art. 155 k.p.a. W zaistniałym przypadku przekształcenia w stanie faktycznym uniemożliwią zastosowanie art. 155 k.p.a.

Rozważenia wymaga także, czy możliwe i uzasadnione byłoby w odniesieniu do art. 6 rozporządzenia nr 852/2004 rozwiązanie w postaci powiadamiania organu o każdej istotnej zmianie w działalności w sposób nieformalny, tzn. z zachowaniem formy pisemnej, lecz nie na przygotowanym wzorze wniosku. Wydaje się ono jednak zbyt skomplikowane i niepełne przede wszystkim dlatego, że powiadomiony organ administracji nie byłby zobowiązany do dokonania żadnych kontroli wprowadzonych przekształceń. Brak jest ponadto regulacji określających termin przekazania takich informacji oraz sankcji za ich niewykonanie. Również brak ujednoliconego wzoru może utrudnić pracę organów oraz nadmiernie wydłużyć procedurę.

4. Podsumowanie

Aktualna regulacja w zakresie dokonywania zmian w rejestrze zakładów żywnościowych wydawać się może niespójna i wewnętrznie sprzeczna, w szczególności jeśli wziąć pod uwagę literalne brzmienie przepisów i sposób redakcyjny. Rodzi ona wiele problemów praktycznych, nie tylko dla zatwierdzonych i zarejestrowanych zakładów, ale także dla organów administracji oraz finalnych konsumentów, których życie, zdrowie i słuszne interesy handlowe prawo powinno chronić z największą troską. Wątpliwości interpretacyjnych i praktycznych nie budzi sposób

zmiany danych formalnoprawnych, dotyczących np. siedziby, adresu, firmy, formy prawnej czy innych wpisów i wykreśleń w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego albo w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej – należy złożyć wniosek o zmianę danych w terminie 30 dni od dnia powstania zmiany zgodnie z przepisami u.b.ż.ż.³²

Natomiast dokonanie modyfikacji w zakresie prowadzonej działalności na terenie zakładu, dla której został on zatwierdzony i wpisany do rejestru, wymaga powtórnego zatwierdzenia. W obecnym stanie prawnym należy przyjąć, że jedynym dopuszczalnym sposobem zmiany w zakresie faktycznie prowadzonej działalności jest wnioskowanie o zatwierdzenie zakładu i wpis do rejestru w terminie co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z modyfikacji i prowadzenia działalności w nowym zakresie. Zatwierdzenie odnosić się powinno wobec tego do części przekształconej. Za wpis natomiast należałoby też uznać każdą zmianę w rejestrze.

Zatem na podstawie powyższych wywodów stwierdzić trzeba, że obowiązujący w omawianej materii stan prawny wymaga zmiany, bądź przyjęcia takiej praktyki wśród organów administracji, która uznaje zmiany w rejestrze za wpis do rejestru, a w przypadku modyfikacji działalności wymaga składania wniosków o wpis albo o zatwierdzenie i wpis do rejestru. Zasadne byłoby jednak wprowadzenie regulacji stanowiącej o tym, że zmiana wpisu bądź jego wykreślenie są również wpisem, zwłaszcza że w omawianym przypadku wyłączona jest możliwość uchylecia bądź zmiany decyzji administracyjnej na podstawie art. 155 k.p.a. ze względu na brak tożsamości sprawy administracyjnej. Natomiast propozycja wnioskowania czy informowania nieformalnego skorelowanego z obowiązkową kontrolą przestrzegania wymogów prawa żywnościowego lub paszowego, dokonaną przez właściwe organy administracji, gdy zatwierdzenie zakładu jest wymagane, wydaje się nietrafna i zbyt skomplikowana.

Z całą pewnością należy stwierdzić, że nie można zaakceptować sytuacji, w której o wszelkich zmianach dotyczących zakładu żywnościowego przedsiębiorca informuje organ administracji, składając wniosek o zmianę danych w rejestrze. Taki proceder nie odpowiada podstawowemu celowi, a wręcz jest z nim sprzeczny, prawa żywnościowego, czyli zachowaniem bezpieczeństwa żywności. Stanować może również przejaw braku uczci-

³² Art. 64 u.b.ż.ż.

wości handlowej i niezapewniania rzetelności obrotu³³. Bez wątpienia osiągnięcie powyższych celów wymusza na przedsiębiorcach przekazywanie informacji o zmianach w zakładach żywnościowych w odpowiednim terminie, czyli przed ich ostatecznym wprowadzeniem i korzystaniem z nich. Umożliwiłoby to podjęcie stosownych czynności przez organy administracji, które wobec zakładów wymagających zatwierdzenia, byłyby zobowiązane do przeprowadzenia co najmniej jednej wizyty i kontroli na miejscu.

THE PROCEDURE OF ENTERING CHANGES TO THE REGISTER OF FOOD COMPANIES – LEGAL ASPECTS

Summary

The aim of this paper was to resolve the doubts which arise in the process of entering changes to the register of food companies and, in particular, to answer the question of how information on modifications should be submitted to competent bodies, and the *de lege ferenda* postulates be presented.

The current regulation as it is, may certainly seem to be inconsistent and internally contradictory. As such, it entails a number of practical problems, and those are encountered not by the approved and registered entities, but also by organs of administration and end-consumers whose life, health and fair interests should be given utmost legal protection. The currently biding and applicable legal state requires a change, or at least an adoption of such a practice by administrative organs, which will recognise an entry of a change to a register as an entry into a register, and in the case of the activity being modified, it will require an application filed, requesting an entry or an approval an entry in the register. However, it would be recommended and justified to enact legislation providing that an entry or a deletion of an entry (being struck out) also constitutes an entry to the register.

LA PROCEDURA DI DENUNCIA DELLE MODIFICHE AL REGISTRO DEGLI STABILIMENTI ALIMENTARI – ASPETTI GIURIDICI

Riassunto

L'obiettivo dello studio è quello di chiarire i dubbi relativi a come apportare modifiche al registro degli stabilimenti alimentari, in particolare la questione di come comunicare all'autorità competente le informazioni riguardanti le modifiche, e di presentare le proposte *de lege ferenda*.

³³ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, w: M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006, s. 127-128.

L'attuale regolazione in materia di modifiche apportate al registro degli stabilimenti alimentari può sembrare incoerente e contraddittoria. Essa fa nascere molti problemi pratici non solo per gli stabilimenti riconosciuti e registrati, ma anche per gli enti amministrativi e i consumatori finali, la cui vita, salute e interessi commerciali dovrebbero essere protetti dalla legge con la massima cura. L'attuale situazione giuridica in questa materia necessita di essere cambiata oppure che venga adottata presso gli enti amministrativi la pratica di considerare le modifiche apportate al registro come iscrizione al registro, invece nel caso di trasformazione dell'attività che venga richiesta la presentazione della domanda di iscrizione oppure quella di riconoscimento e iscrizione al registro. Tuttavia sarebbe opportuno introdurre la regolazione che preveda che la modifica apportata all'iscrizione oppure la cancellazione della stessa costituiscano una iscrizione.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht”

Christian Heinichen, Oliver Schniewind, *Forstwirtschaftskooperationen im Lichte des Kartellrechts – Evaluierung kartellrechtlich zulässiger Kooperationsformen* (Współpraca w gospodarce leśnej w świetle prawa antymonopolowego – ocena form współpracy dopuszczalnych na gruncie prawa antymonopolowego), AUR 2014, nr 1, s. 1-6.

W Niemczech lasy zajmują powierzchnię 11 mln hektarów. Około połowa gruntów leśnych jest przedmiotem własności osób prywatnych. Grunty te częstokroć są rozdrobnione oraz wyróżniają się ponadto niekorzystnym ukształtowaniem rozłogu. Jedna trzecia ogólnej powierzchni lasów stanowi własność państwa, a pozostałe 20% – publicznych osób prawnych. W tym stanie rzeczy prowadzenie gospodarki leśnej jest możliwe jedynie w ramach współpracy wielu właścicieli gruntów leśnych.

Ocena tej współpracy z punktu widzenia prawa antymonopolowego zyskała na aktualności w kontekście postępowania Federalnego Urzędu Antymonopolowego. Postępowanie jest nakierowane na ustalenie, czy realizacja zbytu drewna z lasów różnych właścicieli przez podmioty państwowe narusza postanowienia prawa antymonopolowego. W tym celu autorzy opisali szczegółowo postępowanie oraz wskazali na formy współpracy w gospodarce leśnej, które nie naruszają norm prawa antymonopolowego. W podsumowaniu stwierdzili, że obecnie przewidziane formy kooperacji w gospodarce leśnej mogą umożliwić zastąpienie dotychczasowego sposobu zbytu drewna różnych właścicieli przez podmioty państwowe.

Gottfried Holzer, *Boom der Agrarrechtshandbücher – Gedanken zur Systematik des Agrarrechts – eine Erwiderung* (Dynamiczny rozwój wydawnictw praktycznych z zakresu prawa rolnego – przemyslenia dotyczące systematyki prawa rolnego – riposta), AUR 2014, nr 1, s. 7.

Autor polemizuje z tezami artykułu Christiana Bussego, opublikowanym w nr 8 „Agrar- und Umweltrecht” z 2013 r. Wyraża głębokie zdziwienie faktem pominięcia swojej monografii (*Agrarrecht*), którą uważa za nowatorską, przydatną zarówno do

nauki, jak i do praktyki stosowania prawa. Obejmuje ona część ogólną i szczególną, zawiera analizę podstaw doktrynalnych prawa rolnego oraz analizę ustawodawstwa zarówno wspólnotowego, jak i wybranych prawnorolnych instytucji w prawie austriackim. Ponadto Gottfried Holzer wyraźnie wskazuje, że bezspornie definicja funkcjonalna uniemożliwia jasne odgraniczenie prawa rolnego od innych gałęzi prawa. Jest to jednak jej walorem, a nie wadą. Daje ona bowiem wyraz wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich.

Klaus Thomas, *Die verfassungsrechtliche Einordnung der Verfahren des Flurbereinigungsgesetzes, Teil 5: Anwendungsfolgen für die Verfahren aus §§ 86, 87 FlurbG* (Ocena postępowań scaleniowych z punktu widzenia Konstytucji, część 5: skutki dotyczące postępowań określonych w § 86 i 87 federalnej ustawy o scalaniu gruntów), AUR 2014, nr 2, s. 41-44.

Artykuł kontynuuje analizę postępowań scaleniowych przewidzianych w federalnej ustawie o scalaniu gruntów pod kątem konstytucyjności jej postanowień. Przedmiotem rozważań jest porównanie postanowień § 86 i § 87 wskazanej ustawy. Oba wymienione paragrafy dotyczą dwóch szczególnych postępowań scaleniowych przewidzianych ustawą. Postępowanie scaleniowe uproszczone reguluje § 86 ustawy, a postępowanie w przedmiocie przekazania gruntów na cele dużych przedsięwzięć – § 87. Artykuł m.in. podkreśla złożony charakter postępowania uproszczonego. Pierwszy przepis stanowi, że postępowanie uproszczone prowadzi się celem umożliwienia lub przeprowadzenia m.in. działań urbanizacyjnych, działań z zakresu ochrony środowiska, rozwoju obszarów wodnych w zgodzie z wymogami natury i kształtowania układu miejscowości lub krajobrazu. Autor dopatruje się w słowach „umożliwianie” i „przeprowadzanie” klucza do określenia istoty postępowania uproszczonego. W jego ocenie wskazane słownictwo oznacza, że wyżej wymienione działania są dokonywane na podstawie innego aktu prawnego niż na podstawie federalnej ustawy o scalaniu gruntów. Artykuł zawiera szczegółową analizę konstytucyjności obu postępowań szczególnych federalnej ustawy o scalaniu gruntów.

Harald Wedemeyer, *Das Urteil des BGH zum Begriff der Anlage im EEG – endgültige Klärung oder neue Probleme?* (Wyrok Trybunału Federalnego dotyczący pojęcia instalacji w ustawie o energiach odnawialnych – ostateczne wyjaśnienie czy nowe problemy?), AUR 2014, nr 2, s. 56-62.

Niemiecka ustawa o energiach odnawialnych przewiduje system wsparcia finansowego urządzeń wytwarzających takie rodzaje energii. Ustawodawca niemiecki uzależnił wysokość wsparcia w szczególności od wielkości urządzenia. System sprowadza się do zapewnienia właścicielom instalacji o mniejszej wielkości produkcji prądu wyższego dochodu za sprzedawaną energię elektryczną. Takie rozwiązanie ma umożliwić konkurowanie małym jednostkom produkcyjnym z większymi jednostkami, któ-

rych koszty produkcji prądu są mniejsze. W dalszej części artykuł przedstawia w tym zakresie istotne orzeczenie Trybunału Federalnego z 23 października 2013 r. W podsumowaniu analizy autor podkreślił, że orzeczenie wyjaśniło wątpliwości co do tzw. instalacji satelitarnych, tj. elektrociepłowni napędzanych biogazem. Jednak nadal niewyjaśniona pozostaje klasyfikacja elektrociepłowni dobudowanych do istniejących instalacji.

Klaus Thomas, *Die verfassungsrechtliche Einordnung der Verfahren des Flurbereinigungsgesetzes, Teil 6: Das Verhältnis der Verfahrenstypen zueinander* (Ocena postępowań scaleniowych z punktu widzenia konstytucji, część 6: wzajemne relacje pomiędzy postępowaniami), AUR 2014, nr 3, s. 87-91.

Artykuł zamyka serię opracowań dotyczących oceny konstytucyjności niemieckiej federalnej ustawy o scalaniu gruntów. Niemieckie prawo scaleniowe charakteryzuje się tym, że obok podstawowego postępowania scaleniowego wyróżnia także szereg postępowań szczególnych. Autor dokonał klasyfikacji postępowania uproszczonego i postępowania na rzecz infrastruktury, posługując się kryteriami konstytucyjności w odniesieniu do prawa własności. Rozróżnia on przy tym postępowania na rzecz osób trzecich oraz na cele prywatne uczestników. W artykule autor zawarł tezę, że liczne normy regulujące postępowanie uproszczone mają – wbrew odmiennemu dominującemu pogładowi – charakter wywłaszczający. Zgodnie bowiem z dominującym poglądem wywłaszczeniowy charakter ma tylko postępowanie scaleniowe na rzecz infrastruktury. W podsumowaniu Klaus Thomas podkreślił, że prawo scaleniowe jest oceniane jako zagadnienie drugorzędne. Należy jednak mieć na względzie, że ma ono istotny wpływ na realia życia mieszkańców obszarów wiejskich.

Christian Busse, *Überlegungen zum funktionalen Agrarrechtsbegriff – Zugleich Replik auf die Erwiderung von Holzer*, AUR 2014, 7 (Przemyślenia na temat funkcjonalnego pojęcia prawa rolnego – jednocześnie replika na wypowiedź Holzera, AUR 2014, 7), AUR 2014, nr 4, s. 138-141.

Artykuł jest repliką Christiana Bussego na wypowiedź Gottfrieda Holzera na temat istoty prawa rolnego. Christian Busse wskazał, że zarzewiem sporu jest jego artykuł na temat systematyki prawa rolnego przeprowadzonego w świetle dynamicznego rozwoju podręczników prawa rolnego. Autor podkreślił, że przedmiotem analizy były cztery opracowania, a nie całościowa ocena publikacji prawnorolnych w obszarze niemieckojęzycznym. Natomiast w odniesieniu do definicji funkcjonalnej prawa rolnego Busse zauważył, że sprowadza się ona do tego, iż pojęcie prawa rolnego obejmuje wszystkie normy prawne, które w sensie funkcjonalnym wywierają skutki w zakresie gospodarki rolnej i leśnej. W konsekwencji praktycznie każda dziedzina prawa zaliczałaby się do prawa rolnego.

Opracowanie: MICHAŁ MARCINKOWSKI

PPR Nr 1 (14) – 2014, 257-259
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.13

„Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente”

Stefano Masini, *Agricoltura di comunità e servizi di »cura« alle persone* (Rolnictwo społeczne i usługi na rzecz opieki nad osobami), DGAA 2014, nr 1-2, s. 1-18.

Autor artykułu przedstawia rozbieżności między obecnym brzmieniem art. 2135 wł. k.c. a zmianami społecznymi. Obecnie pojawia się coraz częściej dyskusja na temat, czy rolnictwo powinno być ukierunkowane tylko na wytwarzaniu produktów rolnych w celu wprowadzenia ich na rynek, czy powinno służyć również innym celom, takim jak zapewnienie usług środowiskowych lub rekreacyjnych, jak również wzmacnianiu walorów kulturowych świata rolnego. Przedsiębiorca rolny może w ramach swojej działalności zapewniać także nietypowe usługi o charakterze społecznym, mające na celu m.in. opiekę nad ludźmi mniej zaradnymi życiowo i wykorzystywać do tego zasoby używane do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Władze regionalne we Włoszech wprowadziły w tym zakresie osobne udogodnienia dla takich gospodarstw.

Amedeo Postiglione, *D. l. 10 dicembre 2013, n. 136 in tema di emergenze ambientali* (Dekret prawny z 10 grudnia 2013 r. nr 136 dotyczący incydentów środowiskowych), DGAAA 2014, nr 3-4, s. 193-201.

Przedmiotem artykułu są uregulowania wprowadzone dekretem prawnym z 10 grudnia 2013 r. nr 136 dotyczącym incydentów środowiskowych, które ustalają szczególne reguły postępowania w razie ich wystąpienia na terenie Kampanii.

Od początku lat osiemdziesiątych, zdaniem autora, system zarządzania odpadami na terenie Neapolu i całej Kampanii działa wadliwie. W celu zapobieżenia podobnym zjawiskom ustawodawca wymusza wprowadzenie uregulowań, takich jak: stworzenie systemu teledetekcji i mapowania terenów, które na terenie Kampanii nie mogą być przeznaczone na działalność rolno-spożywczą, uregulowanie współpracy między instytucjami, takim jak jednostka ekologiczna karabinierów, jednostka Karabinierów ds. Polityki Rolnej i Żywnościowej, Główny Inspektor ds. Zwalczania Oszustw w zakresie Produktów Spożywczych. Autor uważa, że zapisy dekretu legislacyjnego są ogólnikowe i rozczarowujące, a także nie tworzą precyzyjnego systemu ochrony środowiska na terenie Kampanii. Wskazuje również, że włoski system karania za przestępstwa przeciwko środowisku powinien być efektywny, odstrasżający i proporcjonalny.

Nicoletta Rauseo, *Il canone dei fondi rustici: la Cassazione ci ripensa?* (Czynsz z tytułu dzierżawy gruntów rolnych: Czy Sąd Kasacyjny przemysli stanowisko?), DGAAA 2014, nr 3-4, s. 202-207.

Przedmiotem rozważań jest analiza bieżącego orzecznictwa włoskiego Sądu Kasacyjnego (odpowiednik polskiego Sądu Najwyższego) w zakresie określania przez

strony umowy dzierżawy gruntów rolnych wysokości czynszu najmu. W wyroku nr 318 z 5 lipca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej uznał, że art. 9 i 62 ustawy nr 203 z 3 maja 1982 r., ustalające podstawę obliczania czynszu dzierżawy w odniesieniu do dochodu gminy w zakresie podatku katastralnego wynikającego z ewidencji gruntów w 1939 r., są niezgodne z Konstytucją. Przesłanką tej niezgodności jest nierówność świadczeń wzajemnych wynikających z umowy najmu. Sąd Kasacyjny, rozstrzygając spory w zakresie wysokości stawki czynszu najmu, wielokrotnie stwierdzał, że czynsz dzierżawny może być określany jedynie w drodze swobody kontraktowania między stronami. Jednakże gdy brak porozumienia w tym zakresie, Sąd może dokonać ustalenia wysokości tego czynszu, odnosząc się chociażby do wysokości stawek rynkowych czynszu dzierżawy w okolicy. Autorka wyraża nadzieję, że takie podejście będzie stanowić linię orzeczniczą przez najbliższe dziesięciolecie.

Alberto Germanò, *Dissesto idrogeologico del fondo a monte con smottamento sull'altrui fondo a valle: quale responsabilità?* (Nierównowaga hydrogeologiczna gruntu w górach a obsunięcie się terenu na cudzy grunt w dolinie: Kto ponosi odpowiedzialność?), DGAAA 2014, nr 5-6, s. 385-397.

Autor artykułu analizuje problematykę odpowiedzialności właściciela gruntu położonego wyżej w przypadku osunięcia się ziemi lub skały z tego gruntu na grunt znajdujący się niżej. Punktem wyjścia rozważań są przepisy włoskiego kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 913 wł. k.c. właściciel gruntu położonego niżej zobowiązany jest zapewnić swobodny przepływ wody z gruntu położonego wyżej, natomiast właściciel gruntu położonego wyżej nie może czynić tego przepływu bardziej uciążliwym. Artykuł 2051 wł. k.c. reguluje natomiast odpowiedzialność deliktową osoby, za szkodę wyrządzoną przez rzecz, która znajduje się pod jego opieką chyba. Odpowiedzialność ta wygasa w przypadku wykazania istnienia klęski żywiołowej. Zdaniem autora jeżeli właściciel gruntu znajdującego się wyżej nie zabezpieczył w sposób należyty skały znajdującej się na jego terenie, a skała, oderwawszy się, spowodowała szkody na gruncie położonym niżej, właściciel gruntu znajdującego się wyżej ponosi za tę szkodę odpowiedzialność.

Alberto Pierobon, *Sulla raccolta del materiale spiaggiato (in particolare le alghe)* (O zbieraniu materiałów wyrzuconych na brzeg [w szczególności glonów]), DGAAA 2014, nr 5-6, s. 398-419.

Autor artykułu analizuje uregulowania prawa włoskiego w zakresie zbierania odpadów wyrzuconych na brzeg morza, koncentrując się na glonach. Ze względu na istotne znaczenie turystyki dla gospodarki regionów nadmorskich oczyszczanie plaż z odpadów wyrzuconych przez morze jest szczególnie istotne. Ważnym problemem

jest klasyfikacja glonów jako odpadów miejskich, co zależy od tego, czy odpowiednie władze regionalne podejmą decyzję o usunięciu tych odpadów z plaży. Aktem prawnym regulującym tę problematykę jest m.in. uchwała Ministra Finansów z 5 listopada 1999 r. nr 158/E stanowiąca, że glony wyrzucone na plażę publiczną należy kwalifikować jako odpad miejski o charakterze zewnętrznym, ze względu na oczywisty brak możliwości wskazania podmiotu „produkującego” ten odpad. Zdaniem autora należałoby je zreformować tak, aby decyzja właściwych władz samorządowych w zakresie usunięcia odpadów miała charakter doraźny i była uzależniona od czynników higieniczno-sanitarnych lub bezpieczeństwa.

Opracowanie: MICHAŁ WYJATEK

PPR Nr 1 (14) – 2014, 260-262
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.14

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Carlos Coello Martín, Fernando González Botija, *Reciente jurisprudencia sobre comercialización de vinos – declaraciones saludables y uso de la misma marca comercial para identificar vinos procedentes de distintas denominaciones de origen* (Najnowsze orzecznictwo dotyczące wprowadzania do obrotu win – oświadczenia zdrowotne i kwestia korzystania z tego samego znaku towarowego celem zidentyfikowania win korzystających z różnych chronionych nazw pochodzenia), RDAA 2013, nr 62, s. 33-57.

Problematyka związana z wprowadzaniem do obrotu produktów winiarskich stała się przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości już w latach osiemdziesiątych XX w. W jednym z najnowszych orzeczeń TSUE wyraził pogląd, iż art. 4 ust. 3 par. 1 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (pojęcie oświadczenia zdrowotnego) należy interpretować w rozumieniu pojęcia „oświadczenia o właściwościach zdrowotnych”, które zawiera w sobie opis „lekkostrawny” i towarzyszy mu wzmianka o obniżonej zawartości substancji często postrzeganych przez konsumentów jako szkodliwe.

Zdaniem hiszpańskiego Sądu Najwyższego jest możliwe, że znak towarowy może określać wina z różnych regionów i stref uprawy win zawsze wtedy, gdy chroniona nazwa pochodzenia to umożliwia. Jednakże jedynie w sytuacji, gdy znak towarowy w sposób jasny i prosty określa identyfikację chronionej nazwy pochodzenia, w sposób niewprowadzający w błąd bądź niepowodujący niejasności interpretacyjnych.

Andrés Miguel Cosialls Ubach, José María de la Cuesta Sáenz, Esther Muñiz Espada, *Perspectivas legislativas agrarias para Castilla y León: apuntes a propósito de la presentación de su nuevo anteproyecto legislativo* (Perspektywy prawnorolne dla Wspólnoty Autonomicznej Castilla y León: rozważania w nawiązaniu do prezentacji nowego projektu wstępnego legislacji regulującej niniejsze aspekty), RDDA 2013, nr 62, s. 59-92.

Autorzy uważają, że przyszłe ustawodawstwo dotyczące prawnych aspektów rolnictwa we Wspólnocie Autonomicznej Castilla y León winno bazować na fundamentach hiszpańskiego oraz europejskiego systemu prawnego, a także na uniwersalnych wartościach, a więc przede wszystkim na Konstytucji Hiszpanii, tradycjach rolnych i wiejskich Wspólnoty Castilla y León, na Wspólnej Polityce Rolnej oraz na pozostałym ustawodawstwie Unii Europejskiej, a także na porozumieniach zawartych w ramach działalności Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Uwzględnienie powyższego doprowadzić ma do znacznego uproszczenia procedur administracyjnych, a co za tym idzie – zapobieżenia nadmiernej biurokratyzacji, a także przyczynić się ma do rozwoju obszarów wiejskich; kwestii kluczowej z perspektywy dalszego rozwoju Wspólnoty. Podstawowe założenia projektu stanowią o przeznaczeniu większej powierzchni Wspólnoty Autonomicznej pod produkcję rolną, modernizację gospodarstw rolnych (w tym pomoc młodej generacji rolników w ich prowadzeniu na własny rachunek) oraz wsparcie producentów rolnych przy wprowadzaniu produktów rolno-spożywczych na rynek Hiszpanii i Unii Europejskiej. Planowana reforma ma przyczynić się do zwiększenia samowystarczalności gospodarstw rolnych, które mają stać się konkurencyjne wobec innych producentów rolnych z terenów Unii Europejskiej.

Angel Sánchez Hernández, *La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: reflexiones desde el Derecho civil* (Ustawa nr 43/2003 z 21 listopada 2003 r. o gruntach leśnych: refleksje z punktu widzenia prawa cywilnego), RDAA 2013, nr 62, s. 93-136.

Z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich grunty leśne w Hiszpanii zyskały strategiczne znaczenie. Dlatego w hiszpańskim systemie prawnym wprowadzono liczne obowiązki, które muszą spełnić właściciele gruntów leśnych tak, aby chronić generalny, publiczny i prywatny interes państwa. Ustawa o gruntach leśnych systematyzuje oraz uporządkowuje wcześniej obowiązującą regulację. Ma ona uwzględniać społeczny wymiar gruntów leśnych, jak również ochronę środowiska oraz biologicznego charakteru gruntów leśnych.

Nowa legislacja opiera się na koncepcji samowystarczalności lasów, a więc ich wielofunkcyjności, zawarciu planowania zagospodarowania przestrzennego gruntów leśnych w krajowym planie zagospodarowania przestrzennego, wprowadzeniu spójności terytorialnej oraz subsydiarności, większego niż do tej pory zalesienia obszarów wiejskich oraz wprowadzenia do obrotu większej ilości produktów pochodzących

z gruntów leśnych, zachowanie leśnej bioróżnorodności oraz ustanowienie współpracy pomiędzy udziałowcami a przedstawicielami władzy poszczególnych wspólnot autonomicznych czy też państwowej. Jednym z głównych założeń nowej legislacji było ograniczenie swobody dysponowania gruntami leśnymi przez ich właścicieli i ten cel udało się w pełni osiągnąć. W świetle nowej regulacji prawna własność gruntów leśnych została ściśle ograniczona przez społeczną funkcję własności, tym samym określiła prawa i obowiązki właścicieli gruntów leśnych.

Héctor Simón Moreno, *Las utilidades del "Trust" en el ámbito agrario* (Użyteczność zarządzeń powierniczych w środowisku rolnym), RDAA 2013, nr 62, s. 137-172.

Ustawa nr 19/1995 z lipca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych została wprowadzana w celu rozwiązania niedoborów strukturalnych, które w sposób istotny ograniczały ich konkurencyjność. Szczególnie dotyczyło to problemów związanych z niewielkim rozmiarem gospodarstw rolnych, starzeniem się społeczeństwa pracującego przy produkcji rolnej, brakiem elastyczności produkcji rolnej oraz niewydolnym zarządzaniem gospodarstwem rolnym jako przedsiębiorstwem.

Poprzednie ustawodawstwo nie spełniło żadnego ze wspomnianych założeń, dlatego konieczne okazało się wprowadzenie zmian. Zdaniem autora hiszpańskie gospodarstwa rolne cechuje brak innowacyjności i konkurencyjności wobec silnej konkurencji innych państw Unii Europejskiej. Niezbędny asumpt do dalszego rozwoju stanowi skorzystanie z wywodzącej się z prawa anglo-amerykańskiego instytucji zarządzeń powierniczych. Skorzystanie z tej alternatywnej formy rozwoju gospodarstw rolnych ma przyczynić się do osiągnięcia wydajnego, profesjonalnego oraz konkurencyjnego zarządzania gospodarstwem rolnym – celu wyraźnie wspieranego przez Unię Europejską w Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2014-2020.

Opracowanie: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

PPR Nr 1 (14) – 2014, 262-264
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.15

„Revue de Droit Rural”

Alexandra Langlais, *Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs?* (Płatności za usługi środowiskowe, nową formą sprawiedliwości ekologicznej dla rolników?), RDR 2014, nr 413, s. 18-27.

Pojawienie się w rolnictwie płatności za usługi środowiskowe, zalecanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa w sprawozdaniu z 2007 r., rodzi liczne wątpliwości i kontrowersje. Są one spowodowane zróż-

nicowaniem motywacji przyświecających ich wprowadzeniu oraz potrzebie zredefiniowania udziału rolników w inwestycjach. Jak wskazuje Autorka, dzięki nim dokona się prawdziwy przełom w zwiększeniu sprawiedliwości społecznej i poprawie oddziaływania na środowisko, co doprowadzi do zatarcia różnic między Północą a Południem. Sygnalizuje też, że większość ekonomistów uważa, iż usługi mają naturę dóbr publicznych i nie powinny być ani kupowane, ani sprzedawane. Autorka podkreśla istotę interwencji prawa w regulacji płatności za usługi środowiskowe, niepewność wkładu finansowego oraz sprawiedliwe świadczenie usług środowiskowych w świetle zobowiązań wynikających z prawa umów.

Éric Adam, *L'impasse des négociations internationales agricoles: la nécessité d'un aggiornamento* (Impas międzynarodowych negocjacji rolnych: potrzeba dostosowania), RDR 2013, nr 417, s. 27-32.

Przyszłość międzynarodowych negocjacji rolnych zależy od uwzględnienia aspektów niekomercyjnych rolnictwa, takich jak kwestie społeczne i środowiskowe, związane ze zrównoważonym rozwojem. Autor w innowacyjny i systematyczny sposób dokonuje przeglądu i analizy głównych czynników ewolucji polityki rolnej od poszanowania środowiska naturalnego po bezpieczeństwo żywnościowe, odcinając się od polityki protekcjonizmu. Sygnalizuje nowe wyzwania rolnicze XXI w., ospałość globalnego ładu i odmowę ich dostosowania czy trwałość rolnictwa dzięki jego wielofunkcyjności. Implementowanie do międzynarodowego porządku prawnego zrównoważonego rozwoju rolnictwa i konkurencyjności, przyczyni się do lepszego niż dotychczas zaktualizowania negocjacji międzynarodowych.

Fabrice Collard, *Droit de préemption de la SAFER et réduction du capital social* (Prawo pierwokupu dla SAFER i obniżenie kapitału społecznego), RDR 2013, nr 418, s. 18-21.

Operacja obniżenia kapitału społecznego rodzi wiele pytań, począwszy od jej charakteru prawnego. Prawo pierwokupu i jego efektywność zależy od zdolności instytucjonalnych przekształcenia ich w prawo pozytywne. Autor skupia się na przedstawieniu podstawowych zadań SAFER, która korzysta zarówno z form cywilnoprawnych (wszelkiego rodzaju umów), jak i ustawowego prawa pierwokupu (interwencji o charakterze publicznoprawnym). W tekście zauważono, że współczesne regulacje znacznie wykraczają poza tradycyjny kontekst prawa rolnego, zwrócono uwagę na formy władania nieruchomościami, które nie tylko mają fundamentalne znaczenie dla prawidłowego ukształtowania stosunków panujących na wsi, ale nadto wywierają wpływ na kierunek rozwoju gospodarstw rolnych, a także na rozwój całej gospodarki narodowej, przez co stanowią wyzwanie dla biznesu (zarówno dla operatorów francuskich, jak i zagranicznych).

Fabrice Collard, *De la PAC à la loi d'avenir* (Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej), RDR 2014, nr 419, s. 1-2.

Autor otwiera swą refleksję pytaniem o to, jakie reformy Wspólnej Polityki Rolnej w 2014 r. nastąpią w Unii Europejskiej. Komisja Europejska, Rada Ministrów Unii Europejskiej i Parlament Europejski 25 września 2013 r. podpisali porozumienie o dokończeniu dostosowań *acquis communautaire* w tym obszarze. Autor podkreśla, jak istotną rolę WPR pełni w budowie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, ponieważ sprzyja stabilnemu i harmonijnemu rozwojowi Europy i poszczególnych państw członkowskich, szczególnie w kontekście klimatu, energii oraz budowy spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej; niemniej zwraca uwagę na szereg niepokojących tendencji. Rząd francuski zamierza zerwać z przeszłością i skupić swoją politykę na rolnictwie, w szczególności na sektorach żywności i leśnictwa, by utrzymać swoją konkurencyjną pozycję na arenie międzynarodowej. W artykule zwrócono także uwagę na potrzebę dostosowania kodeksu cywilnego do planowanych w rolnictwie zmian oraz refleksji nad pułapkami współczesnego ustawodawstwa.

Jacques Foyer, *Ruralité et usufuit* (Wiejskość i jej użytkowanie), RDR 2014, nr 420, s. 1-2.

Użytkowanie nieruchomości rolnych, a co za tym idzie – liczne trudności interpretacyjne – stanowią jeden z głównych przedmiotów badań prawa rolnego. Autor z jednej strony wskazuje, że obecnie ta koncepcja jest przestarzałą instytucją, której kolory są bardziej wyblakłe, zarezerwowane dla starszych pań z niezdarnymi rękami i amatorów, z drugiej zaś przeciwnie, zbyt mądra i niezbędna. Użytkowanie sygnalizuje nowe wyzwanie dla prawa, związane z szerokim zakresem jego zastosowania oraz potrzebą optymalizacji jego wkładu w polityce zagospodarowania przestrzeni wiejskich i podmiejskich. Autor przypomina również o potrzebie rozważenia tych kwestii w ramach szerszej perspektywy obejmującej aktualizację ustawodawstwa.

Jean-Sébastien Borghetti, *La responsabilité civile des exploitants agro-alimentaires* (Odpowiedzialność cywilna producentów rolno-żywnościowych), RDR 2014, nr 420, s. 14-16.

Odpowiedzialność cywilna producentów rolno-żywnościowych nie jest już rozumiana jedynie jako wystarczający środek gwarantujący bezpieczeństwo żywności, lecz także jako zagrożenie finansowe. Wydawać by się mogło, że jest ona w zasadzie regulowana przez dyrektywę europejską z 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe oraz rozporządzenie z 25 lipca 1985 r., w praktyce jednak identyfikacja procedur szkodliwości żywności pozostawia wiele do

zyczenia. Autor zauważa, że rozsądne zasady naukowej analizy i dowodów, zawierających przegląd wszystkich odnoszących się do danej sprawy informacji niesie za sobą niejasności legislacyjne i rozbieżności. Autor przewiduje, że pewna doza praktyk nadzorczych podmiotów agrobiznesu jest bardziej niż kiedykolwiek konieczna.

Opracowanie: ZOFIA FRĄCKOWIAK

PPR Nr 1 (14) – 2014, 264-267

DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.16

„Rivista di Diritto Agrario”

Luca R. Pefetti, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione. Premesse a un diritto amministrativo dell'alimentazione* (Zasady dyscypliny publicznej regulacji żywnościowej. Wstęp do administracyjnego prawa żywnościowego), RDA 2014, z. 1, s. 3-20.

Przedmiotem artykułu jest problematyka zasad prawa żywnościowego jako regulacji publicznoprawnej. Autor przyporządkowuje materię prawa żywnościowego do prawa administracyjnego, nie wiąże go więc z prawem rolnym w takim stopniu, jak czynią to znawcy włoskiego prawa rolnego. Jak się wydaje, artykuł prezentuje autorskie spojrzenie na zagadnienie relacji prawa żywnościowego i prawa rolnego. W szczególności autor postrzega wspomnianą materię jako administracyjne prawo żywnościowe, wskazując na zasady uregulowane w rozporządzeniu nr 178/2002, uważa również, że możliwe jest wyróżnienie administracyjnego prawa żywnościowego

Francesco Adornato, *L'agricoltura urbana nella società globale* (Rolnictwo miejskie w globalnym społeczeństwie), RDA 2014, z. 1, s. 21-32.

Artykuł rozpoczyna się od wskazania wyzwań globalnych dla rolnictwa, w szczególności opartych na strategii określonej w dokumencie Komisji Europejskiej: Wspólna Polityka Rolna do 2020. Autor wskazuje na nowe relacje między miastem a wsią. W 2030 r. ok. 80% mieszkańców planety zamieszka w miastach. Produkcja żywności w mieście nie jest niczym nowym. Wszak już dawniej w miastach Babilonii czy w stolicy państwa Inków Machu Picchu w Peru uprawiano ziemię. Obecnie rolnictwo miejskie powraca do łask, m.in. dzięki swej wielofunkcyjności odgrywa ważną rolę w procesie zrównoważonego rozwoju. Towarzysząc temu zjawiska kreowania w wielkich metropoliach, w takich obiektach, jak np. Solar 2 na Manhatanie czy Leadenhall Tower, miejsc na uprawy dla mieszkańców. Wymienione przykłady pokazują zwłaszcza zmiany potrzeb społecznych i nowe kryteria organizacji usług.

Alessandra Tommasini, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile* (Produkcja ekologiczna i krótkie łańcuchy dostaw żywności w zrównoważonym żywieniu), RDA 2014, z. 1, s. 33-69.

Autorka podjęła rozważania w ważnej dla Unii Europejskiej materii, jaką jest rolnictwo ekologiczne. Znaczenie tego rolnictwa w Unii Europejskiej rośnie. Jednocześnie świat musi poradzić sobie z problemami niewłaściwego używania gruntów rolnych czy zjawiskiem *land grabbing* występującym choćby w Afryce. Nadto produkcja ekologiczna odgrywa ważną rolę w zapewnieniu bioróżnorodności. Autorka postuluje wsparcie rolnictwa uwzględniającego właściwą gospodarkę ziemią, w szczególności opartego na polityce wsparcia rolnictwa ekologicznego, modyfikowanego według kryterium środowiskowego. Należy bowiem pamiętać o konieczności ochrony gruntów rolnych, które winny służyć wszystkim ludziom.

Opracowanie: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PPR Nr 1 (14) – 2014, 267-268
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.17

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Wyrok TSUE z 14 kwietnia 2011 r. w sprawie C-327/09 – *Mensch und Natur AG przeciwko Freistaat Bayern*¹

Decyzja Komisji wydana na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 258/97², odmawiająca dopuszczenia do obrotu na rynku Unii żywności lub składnika żywności, nie wiąże innych osób niż osoba, którą decyzja ta oznacza jako adresata. Z kolei właściwe organy danego państwa członkowskiego powinny zbadać, czy sprzedawany na terytorium tego państwa członkowskiego towar, którego cechy charakterystyczne wydają się odpowiadać cechom charakterystycznym towaru, który stanowi przedmiot decyzji Komisji, jest nową żywnością lub nowym składnikiem żywności w rozumieniu art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, i, w odpowiednim przypadku, powinny one nakazać zainteresowanej osobie, aby dostosowała się do przepisów rzeczzonego rozporządzenia.

1. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo żywności zapewnia wiele instrumentów prawnych. Zagrożenie dla życia i zdrowia konsumenta, środowiska czy bioróżnorodności pojawia się na każdym etapie produkcji, obrotu handlowego, a także przy spożywaniu środków spożywczych. Szczegółnej uwagi wymaga zapewnienie bezpieczeństwa nowej żywności. Rozwój technologiczny oraz nowe metody produkcji żywności mogą przynieść wiele

¹ Lex, nr 784597.

² Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE L 1997, nr 43, poz. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 258/97).

korzyści ekonomiczno-społecznych, np. w znaczący sposób obniżyć koszty wytwarzania produktów spożywczych, ograniczyć lub uniezależnić produkcję od warunków przyrodniczych, wpłynąć na poprawę stanu środowiska oraz dostarczać ludziom produktów o specjalnie zwiększonej lub obniżonej kaloryczności, ilości składników odżywczych i mineralnych, a także produktów hipoalergicznym. Należy zauważyć jednak, że nowa żywność, nieposiadająca historii bezpiecznego stosowania w Unii Europejskiej, może być też zagrożeniem dla życia i zdrowia konsumenta oraz środowiska. Negatywne konsekwencje mogą się ujawniać nie tylko bezpośrednio po spożyciu nowych środków spożywczych, ale także w dłuższej perspektywie czasowej. Spektrum zagrożeń jest równie szerokie co potencjalnych korzyści. Państwo i administracja publiczna powinny natomiast w sposób szczególnie chronić te podstawowe wartości.

Prawo musi wyjść naprzeciw nowym wyzwaniom, jakie stawia przed ludzkością rozwój nowych technologii. Nie może, z obawy przed potencjalnymi zagrożeniami, zamykać drogi do stosowania innowacji. Dlatego konieczne jest stosowanie odpowiedniej procedury wprowadzenia na rynek nowej żywności i właściwych zasad nadzoru nad obrotem handlowym nowymi środkami spożywczymi, które zapewnią wysoki poziom ochrony zdrowia i życia konsumenta oraz jego interesów gospodarczych, środowiska i bioróżnorodności, a także efektywne funkcjonowanie wewnętrznego rynku Unii Europejskiej oraz światowej gospodarki żywności.

W odniesieniu do powyższych rozważań, a w szczególności w związku z coraz częściej wygłaszanymi poglądami o konieczności zapewnienia nadzoru nad obrotem handlowym nową żywnością i znaczeniu takiej kontroli, szczególnie interesujący wydaje się wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 kwietnia 2011 r. w sprawie C-327/09 – *Mensch und Natur AG przeciwko Freistaat Bayern*.

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

Niemiecka spółka Mensch und Natur AG zajmowała się produkcją i sprzedażą herbat różnego rodzaju. W składzie niektórych z nich wyciąg z liści stewii wykorzystywano jako środek słodzący. Jednakże z decyzji 2000/196 wydanej przez Komisję jednoznacznie wynika, że stewia nie może być wprowadzana do obrotu handlowego w Unii Europejskiej jako żywność lub składnik żywności. Orzeczenie to zostało wydane w odpowiedzi na wniosek przedstawiony przez prof. J. Geunsa, do którego decyzja została skierowana.

Służba administracyjna okręgu Bad Tölz-Wolfratshausen (Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen) w decyzji z 8 kwietnia 2003 r. zakazała Mensch und Natur AG sprzedaży szeregu rodzajów herbat pod karą grzywny administracyjnej. Organ stwierdził, że wniosek o zezwolenie na dopuszczenie do obrotu stewii jako nowej żywności został oddalony decyzją 2000/196, która zobowiązywała wszystkie państwa członkowskie do zakazania jej sprzedaży. Organ ten podniósł również, że spółka Mensch

und Natur nie wykazała, że przed wejściem w życie rozporządzenia nr 258/97 (tj. przed 15 maja 1997 r.) rozpatrywane rodzaje herbaty były sprzedawane w Unii w celach spożywczych w ilościach, które nie były nieznaczne.

Mensch und Natur AG 8 kwietnia 2003 r. wniosła skargę na tę decyzję do sądu administracyjnego w Monachium (Bayerisches Verwaltungsgericht München). Podniosła w niej, że produkty zawierające stewię zostały opracowane na początku lat dziewięćdziesiątych oraz że przed 15 maja 1997 r. były sprzedawane w bardzo dużych ilościach w Unii Europejskiej, szczególnie w sprzedaży wysyłkowej i w sklepach z produktami naturalnymi. Zdaniem Spółki decyzja 2000/196 nie miała w stosunku do niej mocy wiążącej.

Wyrokiem z 13 maja 2004 r. sąd administracyjny w Monachium uwzględnił skargę, jednakże Wolne Państwo Bawaria (Freistaat Bayern) odwołało się od niego do bawarskiego sądu administracyjnego drugiej instancji (Bayerischer Verwaltungsgesichtshof). Bawarski Sąd Administracyjny drugiej instancji uznał, że do rozstrzygnięcia sporu niezbędne będzie uzyskanie pewnych wyjaśnień w przedmiocie wykładni prawa unijnego. W związku z powyższym zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dwoma pytaniami prejudycjalnymi. W pierwszym Sąd zapytał, czy art. 249 akapit czwarty TWE stoi na przeszkodzie takiej interpretacji decyzji Komisji skierowanej zgodnie z jej brzmieniem do określonego adresata, że wiąże ona również innych przedsiębiorców, którzy z punktu widzenia kontekstu i celu decyzji powinni być traktowani w jednakowy sposób. Kolejne pytanie dotyczyło tego, czy decyzja 2000/196 stanowiąca, że stewia jako nowa żywność i nowy składnik żywności nie jest dopuszczona we Wspólnocie, wiąże również Mensch und Natur AG, która obecnie wprowadza ten środek spożywczy do obrotu w Unii Europejskiej.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Zdaniem Trybunału Sąd odsyłający, zadając pytania, które należało rozpatrzyć łącznie, zwrócił się o wyjaśnienie skutków prawnych decyzji Komisji odmawiającej zezwolenia na dopuszczenie do obrotu w Unii towaru jako nowej żywności lub nowego składnika żywności, podjętej na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 258/97.

TSUE wyjaśnił, że zgodnie z art. 249 akapit czwarty TWE decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana. Natomiast w TfUE, zastępującym TWE, art. 288 akapit czwarty stanowi, że decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Również charakter postępowania ustanowionego przez rozporządzenie nr 258/97 wyklucza wykładnię rozszerzającą w odniesieniu do adresatów tego aktu.

Stwierdzono po pierwsze, że rozporządzenie nr 258/97 ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do nowej żywności i nowych składników żywności w rozumieniu jego art. 1 ust. 2. Kwalifikacja ta zależy od tego, czy przed wejściem w życie tego aktu

prawnego, tj. przed 15 maja 1997 r., spożycie tej żywności i składników żywności w Unii było nieznaczne, czy też nie. Co prawda istnieje możliwość³ określenia w miarę potrzeby, czy dany rodzaj żywności lub składników żywności jest objęty zakresem zastosowania rozporządzenia nr 258/97, zgodnie z tzw. procedurą „komitologii” ustanowioną w art. 13 tejże regulacji⁴, to jednak na przedsiębiorcy nie spoczywa obowiązek wszczęcia powyższej procedury⁵.

Decyzja Komisji odmawiająca zezwolenia na dopuszczenie do obrotu danego środka spożywczego opiera się zasadniczo na wniosku osoby o dopuszczenie do obrotu danego towaru i na dostarczonych przez nią informacjach⁶. Z decyzji 2000/196 nie wynika, aby Komisja zbadała, czy spożycie spornego towaru nie było nieznaczne w Unii przed 15 maja 1997 r.

Na państwach członkowskich spoczywa natomiast obowiązek lojalnej współpracy⁷. Powinny one, zgodnie z rozporządzeniem nr 258/97, czuwać, aby nowa żywność lub nowy składnik żywności nie były na ich terytorium wprowadzane do obrotu bez stwierdzenia przez właściwy organ państwa członkowskiego braku konieczności zezwolenia. Pomoc temu ma fakt, że decyzje udzielające zezwolenia publikowane są w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”⁸. W związku z powyższym organ administracji państwa członkowskiego posiada stosowne informacje, czy na jego terytorium sprzedawane są towary, których cechy charakterystyczne wydają się odpowiadać cechom towarów, których dopuszczenie na rynek Unii Europejskiej zostało odmówione przez Komisję. W takiej sytuacji powinien on zbadać okoliczności sprzedaży tych środków spożywczych na podstawie przepisów rozporządzenia nr 258/97 i w odpowiednim przypadku zapobiec sprzedaży tego towaru.

Zdaniem Trybunału, organ w pierwszej kolejności powinien ustalić, czy dany towar stanowi, czy też nie nową żywność lub nowy składnik żywności w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97. Winien tego dokonać w odpowiedni sposób, tj. przyznając zainteresowanemu podmiotowi możliwość udowodnienia, że towar ten był sprzedawany w Unii Europejskiej przed 15 maja 1997 r. w ilości, która nie jest nieznaczna. W dalszej kolejności, po stwierdzeniu, że towar ten stanowi nową żywność lub nowy składnik żywności, właściwy organ państwa członkowskiego powinien przyjąć środki konieczne do skutecznego stosowania przepisów rozporządzenia nr 258/97, które mogą obejmować nakaz złożenia przez osobę zainteresowaną wniosku na podstawie art. 4 tego rozporządzenia, aby mogła ona kontynuować sprzedaż takiej żywności.

³ Wprowadzona w art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 258/97.

⁴ Por. wyrok z 15 stycznia 2009 r. w sprawie C-383/07, *M-K Europa*, Zb.Orz. s. I-115, pkt 40.

⁵ Ibidem, pkt 43.

⁶ Obowiązek dostarczenia informacji wynika w szczególności z art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 258/97.

⁷ Obowiązek ten wyrażony jest w art. 10 TWE, obecnie w art. 4 ust. 3 TfUE.

⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 258/97.

Trybunał, na podstawie przeprowadzonych rozważań, udzielił odpowiedzi, że decyzja Komisji wydana na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 258/97, odmawiająca dopuszczenia do obrotu na rynku Unii Europejskiej żywności lub składnika żywności, nie wiąże innych osób niż osoba, którą decyzja ta oznacza jako adresata. Podkreślił zarazem, iż właściwy organ danego państwa członkowskiego powinien zbadać, czy sprzedawany na terytorium tego państwa członkowskiego środek spożywczy, którego cechy charakterystyczne wydają się odpowiadać cechom charakterystycznym towaru stanowiącego przedmiot decyzji Komisji, jest nową żywnością lub nowym składnikiem żywności w rozumieniu art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia. W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia obowiązkiem tego organu jest nakazanie zainteresowanemu podmiotowi dostosowanie się do przepisów rozporządzenia nr 258/97.

4. Uwagi końcowe

Trybunał przedstawił wzorcowy sposób swoistego postępowania w ramach czynności nadzorczych, jakie państwa członkowskie powinny podejmować w odniesieniu do obrotu handlowego nowej żywności. Szczególnie wyraźnie wyeksponowany został obowiązek posiadania minimum wiedzy przez właściwe organy administracji publicznej o środkach spożywczych oferowanych konsumentom na rynku. Znajomość charakteru tych produktów objawiać się musi także w poznawaniu historii bezpiecznego stosowania produktu oraz procesów produkcyjnych, za pomocą których je wytworzono. Zdarzyć się bowiem może, że oferowana żywność wypełniałaby wszystkie desygnaty legalnej definicji nowej żywności. Oznacza to, że przed 15 maja 1997 r. nie byłaby w znacznym stopniu wykorzystywana w Unii Europejskiej do spożycia przez ludzi, a jednocześnie w jej produkcji zastosowano by określone w rozporządzeniu nr 258/97⁹ innowacje biologiczne, chemiczne i fizyczne¹⁰. Nowa żywność lub nowe składniki żywności mogą być dopuszczone do obrotu handlowego na terytorium Unii Europejskiej tylko po spełnieniu określonych warunków i przejściu specjalnej procedury aplikacyjnej albo uproszczonej – notyfikacyjnej. Należy jednak zaznaczyć, że nowa żywność wprowadzona do obrotu handlowego w jednym z państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 15 maja 1997 r., w tym i w Polsce, pomiędzy dniem wejścia w życie rozporządzenia nr 258/97 a wejściem tych krajów do Unii Europejskiej bez zastosowania powyższej procedury nie została zaakceptowana jako legalnie wprowadzona do obrotu na terytorium Unii Europejskiej¹¹.

Decyzja zezwalająca albo zakazująca wprowadzenia do obrotu na terytorium Unii Europejskiej nowych środków spożywczych lub nowych składników środków

⁹ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97.

¹⁰ Por. A. C. Huggett, C. Conzelmann, *EU Regulation on Novel Foods: Consequences for the Food Industry*, „Trends in Food Science & Technology” 1997, nr 8, s. 134.

¹¹ M. Grochowska, *Nowa żywność i żywność GMO*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2004, nr 4, s. 19.

spożywczych wskazując adresatów, którymi są wnioskodawcy, wiąże co prawda tylko ich, a charakter postępowania aplikacyjnego wyklucza możliwość stosowania wykładni rozszerzającej w odniesieniu do adresatów decyzji, to jednak trzeba zauważyć, że w zaistniałym przypadku wiąże ona na płaszczyźnie zakazu, natomiast wprowadzanie do obrotu nowej żywności wymaga podjęcia stosownego postępowania. Ponadto państwa członkowskie zobowiązane są do lojalnej współpracy w ramach wprowadzania tego rodzaju środków spożywczych, która przejawia się w kilku aspektach.

Po pierwsze, państwa członkowskie dokonują wstępnej oceny złożonego wniosku o zezwolenie na wprowadzanie do obrotu nowej żywności i przekazują sporządzone sprawozdanie Komisji Europejskiej, która następnie rozsyła je do wszystkich państw członkowskich¹².

Po drugie, mogą zgłaszać uwagi lub przedstawiać uzasadniony sprzeciw wobec wprowadzenia do obrotu wnioskowanej żywności lub składnika żywności w toku procedury aplikacyjnej¹³. Taki sprzeciw implikuje konieczność uzyskania dodatkowej opinii dotyczącej tego rodzaju żywności od Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, stanowiącej podstawę do wydania stosownej decyzji.

Po trzecie, państwa członkowskie mogą posiadając, na podstawie nowych informacji lub w efekcie przeprowadzenia oceny istniejących informacji, uzasadnione podstawy by uznać, że stosowanie nowej żywności lub nowego składnika żywności wprowadzonego już do obrotu stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, okresowo ograniczyć lub zawiesić handel, a także wykorzystanie danej żywności lub składnika żywności na własnym terytorium. Zobowiązane są przy tym do natychmiastowego poinformowania o tym pozostałych państw członkowskich i Komisji¹⁴.

Po czwarte, powinny one czuwać, aby nowa żywność lub nowy składnik żywności nie były na ich terytorium wprowadzane do obrotu bez stwierdzenia przez właściwy organ państwa członkowskiego braku konieczności zezwolenia. Wiąże się z tym potrzeba ciągłego nadzoru nad środkami spożywczymi znajdującymi się w faktycznym obrocie handlowym i posiadania podstawowych informacji na ich temat w zakresie historii bezpiecznego stosowania i procesów produkcji. Posiadanie tej wiedzy pozwoli, w pierwszej kolejności, ustalić, czy dany towar stanowi, czy też nie nową żywność lub nowy składnik żywności. Mimo że jak wskazał Trybunał, takie ustalenie winno się opierać na przyznaniu zainteresowanemu podmiotowi możliwości udowodnienia, że towar ten był sprzedawany w Unii Europejskiej przed 15 maja 1997 r. w ilości, która nie jest nieznaczną, to jednak niezbędne wydaje się, ciągłe badanie rynku przez stosowny organ, posiadający odpowiednią wiedzę i kompetencje. Stwierdzając bowiem, że produkt stanowi nową żywność lub nowy składnik żywności, powinien przyjąć środki konieczne do skutecznego stosowania przepisów rozporządze-

¹² Por. art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97.

¹³ Por. art. 6 ust. 4 rozporządzenia nr 258/97.

¹⁴ Por. art. 12 rozporządzenia nr 258/97.

nia nr 258/97. Zdaniem TSUE najlepszym ze sposobów byłby nakaz złożenia przez osobę zainteresowaną wniosku. Trybunał nie wskazuje jednak sposobu i trybu, w jakim organ administracji miałby wydać taki nakaz. Wydaje się, że chodziłoby tu raczej o zakaz wprowadzania do obrotu handlowego na terytorium Unii Europejskiej tego rodzaju żywności, sprzężony z uprawnieniem do złożenia stosownego wniosku, celem wszczęcia procedury aplikacyjnej.

Przedstawiony przez Trybunał swoisty tryb procedowania w przypadku wprowadzania do obrotu środków spożywczych, wypełniających desygnaty legalnej definicji nowej żywności, jest rodzajem nadzoru nad obrotem takimi produktami. Mimo że docenia się znaczenie instrumentów zapewniania bezpieczeństwa nowej żywności, takich jak wprowadzanie na rynek nowych środków spożywczych po spełnieniu procedury aplikacyjnej lub notyfikacyjnej oraz etykietowania, to w piśmiennictwie zwraca się coraz częściej uwagę na istotność pełnienia nadzoru oraz monitorowania rynku, w tym także po wprowadzeniu do obrotu nowej żywności (*Post Launch Monitoring*)¹⁵.

Na tle komentowanego wyroku stwierdzić trzeba, że nadzór nad nową żywnością to nie tylko ocena potencjalnych oddziaływań tego rodzaju środków spożywczych na zdrowie człowieka rozumiana jako systematyczne zbieranie, uporządkowana konsolidacja, wnikliwa analiza i ocena danych istotnych dla skutków zdrowotnych związanych z nową żywnością wprowadzoną na rynek, a następnie upowszechnianie wyników¹⁶. Obejmuje on również etap wcześniejszy, wprowadzania na rynek żywności, która nie stanowiła przedmiotu decyzji zezwalającej lub wobec której w ogóle nie toczyło się niezbędne postępowanie.

Opracowanie: ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

PPR Nr 1 (14) – 2014, 269-275
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.18

Wyrok TSUE z 27 lutego 2014 r. w sprawie C-396/12
– A.M. van der Ham, A.H. van der Ham-Reijersen van Buuren
przeciwko College van Gedeputeerde Staten
van Zuid-Holland¹⁷

1) Pojęcie ‘umyślnej niezgodności’ w rozumieniu art. 67 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szcze-

¹⁵ Schumann R., Pötting, Pötting, *Sicherheitsaspekte neuartiger Lebensmittel*, „Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz” 2010, nr 6, s. 579.

¹⁶ Por. V. Amanor-Boadu, *Post-Market Surveillance Model for Potential Human Health Effects Of Novel Foods*, „Food Policy” 2004, nr 29, s. 613.

¹⁷ Lex, nr 1427626.

gólne zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiając[ym] wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników i art. 23 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich należy interpretować w ten sposób, że wymaga ono naruszenia zasad wzajemnej zgodności przez beneficjenta pomocy, który zmierza do stanu niezgodności z tymi zasadami lub – nie zmierzając do takiego stanu – godzi się na ewentualność, że może on nastąpić. Z prawem Unii nie jest sprzeczny przepis krajowy, który tak jak ten, którego dotyczy postępowanie główne, wiąże podwyższoną moc dowodową z kryterium istnienia długoterminowej trwałej polityki, pod warunkiem że beneficjent pomocy dysponuje w danym wypadku możliwością przeprowadzenia dowodu na brak elementu umyślności w swoim zachowaniu.

2) Artykuł 67 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 23 rozporządzenia nr 1975/2006 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji naruszenia wymogów wzajemnej zgodności przez osobę trzecią, która wykonuje prace na zlecenie beneficjenta pomocy, wspomnianego beneficjenta można uznać za odpowiedzialnego za to naruszenie, jeżeli jego działanie miało znamiona umyślności lub niedbalstwa w formie wyboru tej osoby trzeciej, nadzoru nad nią lub udzielonych jej instrukcji, i to niezależnie od znamion umyślności lub niedbalstwa w zachowaniu wspomnianej osoby trzeciej.

1. Wprowadzenie

Orzeczenie dotyczy problematyki zasady wzajemnej zgodności (zwanej też zasadą współzależności lub *cross-compliance*), a w szczególności przesłanek sankcji za nieprzestrzeganie wymagań i norm z nią związanych. W ramach postępowania sądowego, którego przedmiotem jest zredukowanie pomocy na rzecz ochrony środowiska naturalnego w zakresie rolnictwa z powodu umyślnej niezgodności, holenderska Raad van State skierowała pytania dotyczące pojęcia „umyślnej niezgodności” oraz zagadnienia przypisania beneficjentowi działań osób trzecich, jeżeli zlecił on prace, a w ich wyniku doszło do naruszenia wymogów. Kwestie te nie tylko odnoszą się do istoty konstrukcji prawnej i celów sankcji zabezpieczających skuteczność funkcjonowania *cross-compliance*. Dotykają też zasadniczego problemu efektywności zasady współzależności jako instrumentu zarządzania funkcjami środowiskowymi gospodarstw rolnych. Ponadto, odnosząc się do przesłanek umyślnego działania, mają znaczenie wykraczające nawet poza prawo ochrony środowiska w zakresie rolnictwa.

2. Stan faktyczny, ramy prawne

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości zostało wydane w trybie prejudycjalnym w ramach sporu pomiędzy A.M. van der Ham, A.H. van der Ham-Reijersen van Buuren (zwanymi dalej: „van der Ham”) a College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (zwanym dalej: „College”) w przedmiocie redukcji pomocy przyznanej tym pierwszym na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005¹⁸ na rzecz ochrony środowiska naturalnego w zakresie rolnictwa z tytułu wspólnej polityki rolnej. W wyniku kontroli w gospodarstwie wnioskodawców stwierdzono, że nawóz nie został rozproszony w sposób niskoemisyjny. Nawożenie łąki wykonane zostało przez przedsiębiorstwo usług rolniczych na zlecenie van der Ham. W rezultacie tych ustaleń College zredukował o 20% przyznaną im na rok 2009 pomoc z powodu umyślnej niezgodności. Skarżący wnieśli odwołanie od tej decyzji, które zostało oddalone przez College z uzasadnieniem, że obowiązek rozproszczenia nawozu w sposób niskoemisyjny jest elementem długoterminowej trwałej polityki w rozumieniu przepisów prawa krajowego dotyczącego stosowania ram prawnych wzajemnej zgodności. Wobec oddalenia skargi wniesionej przez van der Ham do Rechtbank's Gravenhage, wnieśli oni odwołanie do sądu odsyłającego, który zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi.

Dwa pierwsze pytania dotyczyły kwestii interpretacji pojęcia „umyślnej niezgodności” w rozumieniu art. 67 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004¹⁹ i art. 23 rozporządzenia nr 1975/2006²⁰ oraz ustalenia, czy przepis krajowy, którego dotyczy postępowanie, wiążący podwyższoną moc dowodową z kryterium istnienia długotrwałej trwałej polityki, jest sprzeczny z prawem Unii. Natomiast zadając trzecie pytanie, sąd odsyłający zmierzał do ustalenia, czy wskazane powyżej przepisy należy interpretować w ten sposób, że stanowiące naruszenie wymogów wzajemnej zgodności zachowanie osoby trzeciej, która wykonuje prace na zlecenie beneficjenta pomocy, można przypisać temu beneficjentowi.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 2005, nr 277, poz. 1 ze zm. (nieobowiązujące).

¹⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniach Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009, oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008, Dz. Urz. UE L 2004, nr 141, poz. 18 ze zm. (nieobowiązujące).

²⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do działań wsparcia rozwoju obszarów wiejskich Dz. Urz. UE L 2006, nr 368, poz. 74 ze zm. (nieobowiązujące).

3. Rozstrzygnięcie Trybunału

Trybunał w swym orzeczeniu udzielił wyjaśnień w przedmiocie pojęcia „umyślnej niezgodności” w rozumieniu wyżej wspomnianych przepisów. Zauważył on, że system odpowiedzialności przewidziany w tych rozporządzeniach nie ma charakteru obiektywnego, gdyż stosowanie kar w wypadku naruszenia wymogów wzajemnej zgodności ma miejsce w razie niedbalstwa lub działania umyślnego. Zdaniem Trybunału umyślne naruszenie zasady wzajemnej zgodności opiera się na dwóch elementach: obiektywnym (przekroczeniu tych wymagań) oraz subiektywnym (zachowaniu dążącym do stanu niezgodności z normami dotyczącymi wzajemnej zgodności lub niezakładającym tego celu, lecz dopuszczającym ewentualność wystąpienia stanu niezgodności). Ponadto TSUE wskazał na kontekst przedmiotowego pojęcia, zaznaczając, że prawodawca unijny przewidział możliwość obniżenia i zwiększenia kar za umyślne działanie, co potwierdza pewną różnorodność umyślnych działań beneficjenta pomocy.

Odpowiadając na drugie pytanie, Trybunał zaznaczył, że określenie kryteriów zasad przeprowadzenia dowodów zmierzających do wykazania umyślności nieprzestrzegania wymogów wzajemnej zgodności należy do prawa krajowego. Jeżeli przewiduje ono kryterium istnienia długotrwałej polityki, wiążąc z nim podwyższoną moc dowodową, to powinno też ustanowić możliwość przeprowadzenia dowodu na brak elementu umyślności w zachowaniu beneficjenta pomocy.

Podjmując w odpowiedzi na trzecie pytanie kwestię kryteriów uznania beneficjenta pomocy za odpowiedzialnego za działanie lub zaniechanie osoby trzeciej stanowiące naruszenie zasad wzajemnej zgodności, Trybunał stwierdził, że odpowiedzialność ta obejmuje działanie własne i zaniechanie beneficjenta. Ponadto zachowanie jego powinno mieć znamiona umyślności lub niedbalstwa, przy czym nie musi ono być przyczyną bezpośrednią tej niezgodności. Może bowiem dotyczyć wyboru osoby trzeciej, nadzoru nad nią lub udzielonych jej instrukcji. TSUE zaznaczył też, że niedbalstwo lub zachowanie umyślne beneficjenta pomocy może być objęte odpowiedzialnością niezależnie od znamion umyślności lub niedbalstwa w zachowaniu osoby trzeciej, które jest przyczyną naruszenia zasad wzajemnej zgodności. Zdaniem Trybunału taka wykładnia jest zgodna z celem kar za naruszenie zasad wzajemnej zgodności, pozwala bowiem zachować motywujący skutek tych sankcji oraz zapobiegać nadużyciom polegającym np. na uwolnieniu się od odpowiedzialności poprzez zlecenie prac na swojej nieruchomości osobie trzeciej.

4. Komentarz

Zasada wzajemnej zgodności, oznaczająca powiązanie przyznawania środków wsparcia ze spełnieniem przez beneficjentów szeregu wymagań dotyczących gospodarowania gruntami, produkcji rolnej oraz działalności rolniczej, stanowi istotny me-

chanizm drugiej Wspólnej Polityki Rolnej UE wprowadzony reformą z 2003 r. w celu zintegrowania polityki rolnej i środowiskowej²¹. System ten obejmuje w ramach WPR szereg podstawowych norm dotyczących środowiska, zmiany klimatu, utrzymania gruntu w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin oraz dobrostanu zwierząt²². Nowa WPR do 2020 r. określona w Pakiecie Legislacyjnym WPR 2020²³ wprowadziła pewne zmiany w zakresie tego mechanizmu²⁴. Modyfikacje te obejmowały przede wszystkim rozszerzenie zakresu wymagań *cross-compliance* o wymogi zarządzania (SMR) oraz Dobrej Kultury Rolnej (GAEC), szczególne reguły ochrony wód oraz gleby, uproszczenie przez umieszczenie w jednym wykazie i jego zoptymalizowanie²⁵. Nieprzestrzeganie wymagań i norm zasady współzależności powoduje redukowanie płatności proporcjonalnie do naruszeń. Wymiar sankcji uzależniony jest od wielu czynników, przede wszystkim od stopnia winy beneficjenta pomocy oraz wagi stwierdzonych naruszeń.

Problemy stanowiące przedmiot rozstrzygnięcia w orzeczeniu należą do kluczowych kwestii systemu sankcji za naruszenie zasad wzajemnej zgodności. O potrzebie interpretacji poszczególnych jego elementów świadczą chociażby rozbieżności w tym względzie pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi wskazane np. w raporcie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego²⁶. Prowadzą one do nierównego traktowania rolników, co stanowi jeden z istotnych problemów, podnoszonych przez krytyków mechanizmu *cross-compliance*. Dlatego wykładnię Trybunału w zakresie pojęcia umyślnej niezgodności oraz zakresu odpowiedzialności beneficjenta pomocy

²¹ Zasada ta została ustanowiona w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003, które zostało zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 73/2009. Dalsze uregulowania w tym zakresie zawierały rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007.

²² Na temat merytorycznej treści zasady wzajemnej zgodności zob. np. A. Staniewska, *Funkcje zasady wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 58 i n.; M. A. Król, „Zasada wzajemnej zgodności” – nowy instrument ochrony środowiska, w: M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 277-301.

²³ Pakiet Legislacyjny WPR 2020 obejmuje cztery podstawowe rozporządzenia opublikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” L nr 347 z 20 grudnia 2013 r. (rozporządzenia nr 1305-1308/2013).

²⁴ Reżim zasady wzajemnej zgodności został określony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 2013, nr 347, poz. 865).

²⁵ Zob. B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 257.

²⁶ Zob. np. przykłady wskazane w raporcie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego; European Court of Auditors, *Special Report No 8/2008: “Is cross compliance an effective policy?”*, par. 75.

za działanie lub zaniechanie osoby trzeciej wykonującej prace na jego nieruchomości lub na jego rachunek należy uznać za bardzo cenną.

Rozstrzygnięcie dotyczy interpretacji art. 67 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 23 rozporządzenia nr 1975/2006. Mimo że akty te już nie obowiązują, to jednak funkcjonujące w obecnym stanie prawnym przepisy mają tożsame brzmienie w zakresie stanowiącym przedmiot interpretacji w wyroku. Są to art. 72 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009²⁷ i art. 24 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009²⁸ oraz art. 99 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013²⁹. Z kolei polskie ramy prawne wzajemnej zgodności, a w szczególności systemu kontroli i sankcji za nieprzestrzeganie tej zasady, zawarte są w ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰ oraz w aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie³¹.

W odniesieniu do pojęcia umyślnej niezgodności Trybunał przyjął zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnię autonomiczną i jednolitą, ze względu na brak definicji legalnej oraz odesłań w tym względzie do prawa krajowego³². Uwzględnił przy tym zwykle znaczenie tego wyrażenia, kontekst przepisów oraz cel uregulowania, w którym są ujęte³³. Pojęcie umyślności, pojawiające się okazjonalnie

²⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, Dz. Urz. UE L 2009, nr 316, poz. 65 ze zm.

²⁸ Rozporządzenie 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 uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 2009, nr 30, poz. 16 ze zm.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 2013, nr 347, poz. 865 ze zm.

³⁰ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 1164 ze zm.

³¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 kwietnia 2010 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości zmniejszenia płatności bezpośredniej, płatności cukrowej, płatności do pomidorów lub wsparcia specjalnego, Dz. U. 2010, Nr 67, poz. 434 ze zm.

³² Zob.: wyrok z 18 stycznia 1984 r. w sprawie 327/82 – *Ekro*, Rec., s. 107, pkt 11; wyrok z 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 – *Linster*, Rec. s. I-6917, pkt 43; wyrok z 21 października 2010 r. w sprawie C-467/08 – *Padawan*, Zb.Orz. s. I-10055, pkt 32.

³³ Zob. wyrok z 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 – *Linster*, Rec. s. I-6917, pkt 43; wyrok z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-497/10 – *PPU Mercredi*, Zb.Orz. s. I-14309, pkt 45.

w orzecznictwie TSUE, nie uzyskało bowiem dotychczas ogólnie obowiązującej definicji wypracowanej przez prawodawcę europejskiego ani Trybunał³⁴. Jego ustalenia dotyczące umyślnej niezgodności, w szczególności wyróżnienie obiektywnego i subiektywnego elementu oraz zróżnicowanie działań beneficjenta pomocy wchodzących w zakres tego ostatniego czynią więc zadość powyższym zasadom wykładni. Mogą mieć również znaczenie dla interpretacji pojęcia umyślności w innych działach prawa unijnego. Takie rozumienie umyślności (rozdzielenie dwóch odmian winy umyślnej: zamiaru bezpośredniego i ewentualnego) występuje także w polskim porządku prawnym na gruncie prawa karnego (art. 9 § 1 Kodeksu karnego)³⁵, prawa cywilnego³⁶ i prawa pracy³⁷.

W kwestii naruszenia wymogów wzajemnej zgodności przez osobę trzecią, wykonującą prace na zlecenie beneficjenta pomocy Trybunał przyjął rozwiązanie kompromisowe. Odrzucił zatem skrajne interpretacje polegające zarówno na odpowiedzialności beneficjenta za każdą niezgodność niezależnie od winy (zasada *respondent superior*), jak też ograniczenie przypisania do zawinionych niezgodności popełnionych osobiście przez beneficjenta pomocy (jak dopuszczałoby brzmienie przedmiotowych przepisów przy bardzo ścisłej ich wykładni). System redukcji i wykluczeń w związku z naruszeniem tej zasady jest bowiem oparty na zasadzie winy. Może ona przewijać się w wyborze osoby trzeciej, nadzoru nad nią lub udzielonej jej instrukcji

Warto zauważyć, że wykładnia ta różni się od interpretacji przyjętej w wyroku w sprawie *Langestraat*³⁸, w której Trybunał potwierdził, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących wzajemnej zgodności przez osobę, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała, należy w całości przypisać beneficjentowi pomocy. Należy jednak podkreślić, że rozstrzygnięcie to dotyczyło szczególnej sytuacji, a mianowicie przekazania gruntów regulowanej w art. 23 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

Przyjęta w orzeczeniu interpretacja zakresu odpowiedzialności beneficjenta pomocy za działania lub zaniechanie osoby trzeciej, jak wskazuje Trybunał, jest zgodna z celem kar za naruszenie zasad wzajemnej zgodności, które mają skłaniać rolników do przestrzegania przepisów w tym zakresie przez zachowanie motywującego skutku tych sankcji oraz zapobieganie nadużyciom wynikającym z prób uniknięcia odpowiedzialności przez zlecanie prac na swojej nieruchomości. Wydaje się, że kompromisowa i wyważona wykładnia TSUE sprzyja temu założeniu. Powstaje jednak pytanie,

³⁴ Zob. Opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott do sprawy C-396/12, pkt 33-37.

³⁵ Zob. np. J. Majewski (red.), *Umyślność i jej formy. Pokłosie VII Bielańskiego Koloquium Karnistycznego. Referaty i dyskusja*, Toruń 2011.

³⁶ Zob. np. P. Machnikowski, w: *System prawa prywatnego*, t. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 412.

³⁷ Zob. np. L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 220-221.

³⁸ Wyrok z 13 grudnia 2012 r. w sprawie C-11/12 – *Maatschap L.A. en D.A.B. Landestraat en P. Langestraat-Troost*.

czy celowi temu służy faktyczna konstrukcja systemu sankcji. Jako najpoważniejszą jego wadę, decydującą o niskiej skuteczności, wskazuje się bowiem okoliczność, że koszt przestrzegania wymogów *cross-compliance* przewyższa często wymiar kary³⁹.

5. Uwagi końcowe

Sankcja za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności jest swoistym instrumentem administracyjnym, będącym integralną częścią systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa i mającym na celu przestrzeganie tych przepisów⁴⁰. Jego konstrukcja powinna zachować motywujący skutek tych sankcji, a jednocześnie zapobiegać nadużyciom. Ustalenia Trybunału dotyczące pojęcia umyślnej niezgodności i zakresu przypisania beneficjentowi działań osób trzecich zawarte w komentowanym orzeczeniu należy ocenić jako wyważone, kompromisowe i zgodne z tymi założeniami. Stanowią też cenne wskazówki co do usprawnienia i sprecyzowania konstrukcji prawnej instrumentu *cross-compliance*. Osiągnięcie wskazanych powyżej celów może być jednak trudne. Istotne jest bowiem wprowadzenie sprawiedliwego systemu zachęt dla rolników, które będą zabezpieczać skuteczność zasady współzależności.

Niewątpliwie sam system sankcji nie jest jedynym elementem warunkującym efektywność zasady współzależności. Warto w tym kontekście wspomnieć chociażby wątpliwości, jakie budzi sama koncepcja celów *cross-compliance* i środowiskowego aspektu płatności bezpośrednich. Idea ta zakłada, że płatności bezpośrednie powiązane z zasadą współzależności stymulują i gwarantują realizację zasady zrównoważonego rolnictwa i bezpieczeństwa żywności, co uzasadnia też ich utrzymanie⁴¹. Krytycy tego konceptu wskazują jednak, że brak jest przekonującej argumentacji uzasadniającej płatności bezpośrednie na podstawie celów związanych z ochroną środowiska i zmianami klimatycznymi⁴². W szczególności, ich zdaniem, wymogi *cross-compliance*, nawet po zwiększeniu zakresu zgodnie z WPR 2020, nie mają znaczącego wpływu na osiągnięcie tych celów. Ponadto wysokość dopłat nie odzwierciedla faktycznych dodatkowych kosztów ponoszonych przez rolników w związku z przestrzeganiem tych wymogów.

Wobec powyższego nawet wyważony system sankcji może nie zabezpieczyć skuteczności działania zasady wzajemnej zgodności. Z drugiej strony dotychczasowe

³⁹ Por. np. A. Korycińska, *Przyszłość cross-compliance w świetle dyskusji o systemie płatności bezpośrednich po 2013 r.*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2009, s. 13, www.fapa.com.pl.

⁴⁰ Wyrok w sprawie C-11/12, pkt 35.

⁴¹ B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 13, 2010, s. 50; A. Staniewska, op. cit., s. 63.

⁴² S. Tangermann, *CAP Reform and the Future of Direct Payments*, „Intereconomics: Review of European Economic Policy” 47, 2012, nr 6, s. 324.

pozytywne doświadczenia funkcjonowania tego mechanizmu⁴³ wskazują, że zasada współzależności jest ważnym instrumentem zrównoważonego rozwoju i zarządzania funkcjami środowiskowymi rolnictwa o coraz szerszym oddziaływaniu.

Opracowanie: JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

PPR Nr 1 (14) – 2014, 275-283

DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.19

Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym

Wybrane zagadnienia w sprawach rolnych w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁴⁴

1. Instytucja przekazania gospodarstwa rolnego następcy, mimo bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa, ciągle stwarza w praktyce wiele trudności, i to o teoretycznym podłożu. Z bardzo interesującym problem przyszło zmierzyć się Sądowi Najwyższemu w sprawie o sygnaturze III CZP 20/12, w której Sąd udzielił odpowiedzi na zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Otóż w uchwale z 16 maja 2012 r., (OSNC 2012, nr 11, poz. 127) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „**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**”.

W rozpatrywanej sprawie umową z 12 lutego 1990 r. małżonkowie przekazali gospodarstwo rolne trzem synom po 1/3 części każdemu. Następnie umową z 2 marca 1990 r., określoną jako uzupełnienie wcześniejszej umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego, przenieśli nieodpłatnie własność konkretnie wymienionych nieruchomości gruntowych (działek) na rzecz jednego z synów, który został wpisany do księgi wieczystej jako ich jedyny właściciel. Sąd rejonowy, rozpatrujący pozew o uzgodnienie wpisów dokonanych na podstawie drugiej umowy na rzecz jednego synów, nie podzielił stanowiska powoda, że druga z tych umów (z 2 marca 1990 r.) jest nieważna, a w konsekwencji, że własność nieruchomości objętych tą drugą umową została przeniesiona wcześniejszą umową z 12 lutego 1990 r. Sąd okręgowy nie podzielił stanowiska sądu rejonowego. Sąd II instancji zauważył, że brak normy, która zezwa-

⁴³ Zob. M. A. Król, op. cit., s. 300; G. Niewęgłowska, *Środowiskowy wymiar zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance) respektowanej przez gospodarstwa rolne*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 2011, nr 49, s. 494-503.

⁴⁴ Opracowanie obejmuje orzeczenia SN opublikowane w drugiej połowie roku 2012, które nie zostało ujęte w przeglądzie zamieszczonym w „Przeglądzie Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 306 i n.

łałaby na przekazanie gospodarstwa rolnego w wielu umowach, oraz rzeczowy charakter umowy przekazania, a zwłaszcza ustawowe wymaganie, aby przekazanie dotyczyło całego gospodarstwa rolnego rolnika, a nawet wszystkich jego gospodarstw, jeśli miałby kilka niezależnych gospodarstw, przemawiają za tym, że przekazanie mogło nastąpić wyłącznie w jednej umowie, a więc w razie dokonania tego w kilku umowach każda z nich jest bezwzględnie nieważna ze względu na sprzeczność z prawem (art. 58 § 1 k.c.).

Sąd Najwyższy nie podzielił wątpliwości sądu okręgowego i przychylił się do stanowiska sądu rejonowego.

Sąd Najwyższy bardzo szeroko uzasadnił swoje stanowisko. Na wstępie podniósł, że art. 49 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin z 1982 r. (art. 50 według tekstu jednolitego z 1989 r.) dopuszczał wprost przekazanie gospodarstwa rolnego jednemu albo kilku następcom, według wyboru zbywcy, że przepis nie ograniczał się do przekazania tylko na współwłasność czy współposiadanie następców oraz że z żadnej regulacji nie wynikało, że takiego przeniesienia można dokonać wyłącznie mocą jednej umowy i że wszyscy następcy muszą brać udział w jej zawarciu. Brak zakazu w tym zakresie każe przyjąć, że względu na wymaganie spójności regulacji prawnej, że zbywca według swej woli mógł przekazać gospodarstwo rolne kilku następcom albo w jednej umowie, albo w kilku umowach, zawierając samodzielną umowę z każdym z nich.

Istotne znaczenie ma – zdaniem Sądu Najwyższego – także argument odwołujący się do wykładni historycznej. Znamienna jest bowiem wyraźna liberalizacja ograniczeń przewidzianych w art. 49 u.u.s.r. Przepis ten początkowo, w chwili wejścia w życie ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, umożliwiał przekazanie gospodarstwa rolnego kilku następcom tylko wówczas, jeśli miało to wpłynąć na poprawę struktury obszarowej, np. ze względu na grunty już używane przez następców jako część ich własnych gospodarstw. Zasadę tę złagodzano w wyniku nowelizacji od 1 stycznia 1989 r., gdyż umożliwiono zbywcy podział przekazywanego następcom gospodarstwa rolnego, jeżeli każda część powstała po podziale, choćby w połączeniu z nieruchomościami następcy, pozwalała na funkcjonowanie gospodarstwa rolnego mogącego prowadzić towarową produkcję rolną. W końcu od 27 kwietnia 1989 r. zniesiono wszelkie ograniczenia i pozostawiono swobodzie rolnika decyzję, czy chce przekazać gospodarstwo rolne jednemu, czy kilku następcom.

Sąd Najwyższy odwołał się również do wnioskowania *a maiori ad minus* oraz z celu na środki. Skoro zbywcy wolno więcej – swobodnie przekazać swoje gospodarstwo rolne nie jednemu, lecz kilku następcom – to wolno mu również mniej, czyli zdecydować, czy dokonać tego mocą jednej, czy kilku umów. Ponadto jeżeli ustawodawca przewidział wprost dopuszczalność przekazania gospodarstwa rolnego kilku następcom, to należy przyjąć, że dopuścił również osiągnięcie tego rezultatu w drodze umów zawartych z każdym następcą indywidualnie, a nie tylko przez zawarcie jednej umowy ze wszystkimi następcami łącznie.

Nadto Sąd Najwyższy zauważa, że na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin trzeba też odróżnić instytucję przekazania gospodarstwa rolnego od umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego. Umowa jest w tym przypadku tylko środkiem, który ma służyć do osiągnięcia celu w postaci przekazania gospodarstwa rolnego wybranemu przez rolnika następcy albo następcom. Skoro zatem umowa przekazania gospodarstwa rolnego jest tylko formą, to nie może ona ingerować w zakres swobody treści tej czynności prawnej. Jeśli zatem rozrządzenie gospodarstwem rolnym na tej podstawie jest dopuszczalne na rzecz kilku osób, to umowa nie może ograniczać tak określonej kompetencji zbywców przez to, że dopuszczalne byłoby przekazanie gospodarstwa rolnego kilku nabywcom w formie jednej umowy, natomiast w razie woli przekazania gospodarstwa kilku następcom nie można by tego dokonać przez zawarcie kilku umów, z każdym z następców osobno. Umowa, przy analizowanej instytucji prawnej, ma jedynie charakter „wykonawczy”, tj. jest formą przekazania gospodarstwa rolnego. W konsekwencji nie powinno być przeszkód w uznaniu za dopuszczalne przekazania gospodarstwa rolnego kilku następcom, z tym że każdemu w osobnej umowie. Sąd Najwyższy podkreślił jednak, że przekazanie gospodarstwa rolnego wywrze skutki prawne dopiero wtedy, gdy rozdysponowane zostanie całe gospodarstwo rolne, a więc z chwilą zawarcia ostatniej umowy.

Poza tym nie można pomijać, zdaniem Sądu Najwyższego, że choć status prawny umowy przekazania gospodarstwa rolnego budzi wątpliwości, to niewątpliwie jest to umowa zbliżona do dożywocia i darowizny oraz do dziedziczenia. Jest to czynność prawna nieodpłatna, możliwość uzyskania przez zbywcę po jej dokonaniu emerytury z ubezpieczenia społecznego nie zmienia jej nieodpłatnego charakteru w relacjach *inter partes*. Mimo że prawo polskie, inaczej niż niektóre systemy prawne, nie zna łącznej kategorii czynności prawnych nieodpłatnych, to spośród nielicznych cech wskazywanych jako wspólne dla nich jest szczególna ochrona praw zbywcy i limitowana jedynie dopuszczalność ograniczenia jego swobody co do treści dokonywanych rozrządzeń. Z okoliczności zatem, że umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy jest czynnością prawną nieodpłatną, wynika, iż powstające na jej tle wątpliwości należy interpretować w duchu przychylnym dla zbywcy.

Dla Sądu Najwyższego nie ulega wątpliwości, że do umowy przekazania gospodarstwa rolnego ma zastosowanie zasada *favor contracti*, ponieważ ta umowa jest klasyczną umową prawa obligacyjnego, choć nie uregulowano jej w Kodeksie cywilnym. Umowę przekazania gospodarstwa rolnego należy zatem, w granicach dopuszczalnej w każdym konkretnym wypadku wykładni, tłumaczyć tak, aby utrzymać jej ważność i pozwolić na realizację zawartej w niej woli stron. W analizowanym przypadku postulat *favor contracti* najlepiej oddaje umożliwienie dokonania przekazania gospodarstwa rolnego w drodze kilku umów zawieranych samodzielnie. W przeciwnym razie każdą z umów z jednym z następców należałoby uznać za bezwzględnie nieważną jako sprzeczną z prawem, a w rezultacie instytucja przekazania gospodar-

stwa rolnego następcy nie odniosłaby rezultatu pożądanego przez ustawodawcę, a także przez strony.

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy odwołuje się do jednej z wiodących zasad prawa cywilnego, tj. zasady swobody umów. Wprawdzie Kodeks cywilny w okresie przed 1 października 1990 r. nie zawierał przepisu sformułowanego jak art. 353¹ k.c., to jednak u jego podstaw leżało założenie swobodnego kształtowania przez kontrahentów treści ich stosunku prawnego. Z zasady tej wynika, zdaniem Sądu, że dopóki ustawodawca nie wprowadzi ograniczeń dotyczących treści umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy, dopóty w drodze interpretacji nie należy takich ograniczeń tworzyć. Skoro zatem brak wyraźnego nakazu, aby zbywca rozrządził od razu i w jednej umowie całym gospodarstwem rolnym, to może on rozporządzać jego częściami, z tym że skutek przekazania gospodarstwa rolnego następcy, a więc przede wszystkim wiążące się z tym uprawnienie do emerytury rolniczej, zaktualizuje się dopiero wtedy, gdy na następcę przejdzie całe gospodarstwo rolne zbywcy.

W mojej ocenie stanowisko SN budzi istotne zastrzeżenia, aczkolwiek zrozumiała jest tendencja do utrzymania ważności obydwu umów, stanowiących podstawę przekazania gospodarstwa rolnego, zwłaszcza że rygory związane z przekazywaniem gospodarstw rolnych z upływem lat ustawodawca coraz bardziej łagodził. Ten proces był na tyle mocny, że już w kilka miesięcy po zawarciu kwestionowanych umów, tj. z dniem 1 stycznia 1991 r., instytucja przekazania gospodarstwa rolnego została zastąpiona instytucją zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Jak wynika z art. 28 ust. 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1991, Nr 7, poz. 24, obecnie t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1403), sposób wyzbycia się własności gospodarstwa rolnego nie był i nie jest istotny, wystarczy, że rolnik przestanie być właścicielem gospodarstwa rolnego. Ale mimo odejścia od instytucji przekazania gospodarstwa rolnego następcy uważam, że w tym przypadku argumenty słusznościowe oraz odwołujące się do istoty umów zobowiązaniowych nie wystarczą do uzasadnienia stanowiska SN.

Jest bowiem oczywiste, że stronom obydwu umów przekazania chodziło o przekazanie gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Przekazanie to winno obejmować całe gospodarstwo rolne, a w przypadku gdy rolnik i jego małżonek byli właścicielami wielu gospodarstw, to wszystkie gospodarstwa rolne (art. 53 wg tekstu jednolitego z 1989 r.). Nadto winno być dokonane w drodze nieodpłatnej umowy na rzecz następcy w rozumieniu tej ustawy lub kilku następców (art. 50 wg tekstu jednolitego z 1989 r.). Następca przejmował gospodarstwo rolne wraz z prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa, z wyjątkiem zaległych składek na ubezpieczenie społeczne rolników. (art. 55 wg tekstu jednolitego z 1989 r.). Ustawa nie wypowiadała się wprost w sprawie rodzaju umowy, na podstawie której dochodziło do przekazania gospodarstwa rolnego. Jedynie określała jej właściwości (zwłaszcza winna była być nieodpłatna, na rzecz następcy, obejmująca całe gospodarstwo, powodująca przejście praw i obowiązków związanych z prowa-

dzeniem gospodarstwa). Jednakże zdecydowanie dominowało zapatrywanie, zarówno doktrynie, jak i orzecznictwo, że chodzi tu o odrębny od darowizny typ umowy. Dopiero z dniem 1 stycznia 1989 r. dopuszczono możliwość przekazania gospodarstwa rolnego innej osobie niż następcy (nawet osobie prawnej) również nieodpłatnie albo – i to była całkowita nowość – w drodze umowy sprzedaży. Co więcej, od 1 stycznia 1990 r. dopuszczono także inne umowy odpłatne (art. 2 pkt 6 lit. b ustawy). Jednakże te dodatkowe możliwości przekazania mogły być wykorzystane tylko wówczas, gdy rolnik nie miał następcy (art. 2 pkt 6 lit. b ustawy). Dlatego nie miały one znaczenia dla rozstrzyganej sprawy, gdyż chodziło w niej o ocenę skutków umów przekazania zawartych z następcami.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że umowy będące przedmiotem oceny w ramach rozpatrywanej sprawy nie odpowiadały właściwościom przewidzianym w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1982 r. Z ustawy jednoznacznie wynika, że umowa prowadząca do przekazania gospodarstwa rolnego winna była obejmować całe gospodarstwo rolne, choćby dlatego żeby wszystkie prawa i obowiązki mogły przejść na następcę lub następców. Rozbicie przekazania na więcej umów sprawiało, że ów skutek (wstąpienie w prawa i obowiązki związane z prowadzeniem przekazywanego gospodarstwa rolnego) nie mógł być osiągnięty. Tak więc oceniane umowy prowadziły do skutków sprzecznych z podstawowymi założeniami, jakie przyjęto przy uchwalaniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dlatego też nie można przyjąć, że wskutek zawarcia ocenianych umów doszło do przekazania gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1982 r. Wprawdzie przekazanie gospodarstwa rolnego jest czymś odrębnym od umowy prowadzącej do takiego skutku, ale nie powinno ulegać wątpliwości, że do przekazania w rozumieniu ustawy nie mogło dojść wskutek zawarcia więcej niż jednej umowy.

Co najwyżej można byłoby bronić poglądu, że rolnik będący właścicielem więcej niż jednego gospodarstwa rolnego mógłby przekazać każde z nich innemu następcy w drodze odrębnych umów. W szczególności tego rodzaju rozwiązanie mogłoby być przydatne w sytuacji, gdy małżonkowie prowadziliby osobne gospodarstwa rolne. Jednakże wówczas trzeba byłoby odpowiedzieć na trudne pytanie, jakie byłyby to umowy. Jaka byłaby *causa* do przeniesienia własności poszczególnych gospodarstw? Co działałoby się ze wcześniejszą umową, gdyby niedoszło do zawarcia kolejnych umów, czyli jaka byłaby zależność między tymi umowami? Gdyby to były umowy darowizny, prowadzące do przekazania gospodarstw rolnych, to relacja między tymi umowami oraz między nimi a przekazaniem byłaby prosta. Byłby prawny każdej z tych umów byłby niezależny, a o przekazaniu gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy można byłoby mówić dopiero z chwilą zawarcia darowizny ostatniego gospodarstwa. Problem jednak w tym, że umów prowadzących do przekazania gospodarstwa rolnego nie uważano za darowizny, lecz za szczególny typ umowy nieodpłatnej. Jednym z koniecznych jej elementów było objęcie przekazaniem całego gospodarstwa lub wszystkich gospodarstw, stanowiących własność zarówno rolnika, jak i jego małżonka. W konsekwencji nie można przyjąć, że w rozpatrywanym przypadku doszło do

zawarcia umowy przekazania gospodarstwa rolnego, a tym samym do przekazania gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy. Nie oznacza to jednak automatycznie nieważności tych umów. Nie można bowiem wykluczyć, że można byłoby je uznać za umowy darowizny w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Ale bez znajomości wszystkich okoliczności związanych z ich zawarciem trudno byłoby dokonać oceny pod takim kątem.

2. Regułą jest, że Sądowi Najwyższemu przychodzi bardzo często rozpatrywać sprawy, w których źródłem kontrowersji są przepisy regulujące ustalanie uprawnień emerytalno-rentowych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niezmiennie kazuistyczny sposób regulowania tych uprawnień. W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione tylko dwa orzeczenia, gdyż pozostałe spośród opublikowanych w OSNP z roku 2012 zostały przedstawione w opracowaniu opublikowanym w „Przeglądzie Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 306 i n.

2.1. Przy rozpatrywaniu sprawy zakończonej wyrokiem z 9 marca 2011 r., III UK 83/10, OSNP 2012/7-8/99, Sąd Najwyższy stwierdził, że „urodzonym po 31 grudnia 1948 r. nie zalicza się do okresów wymaganych do emerytury rolniczej okresów podlegania ubezpieczeniu społecznemu w systemie powszechnym (art. 20 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.).”

Komentowane orzeczenie dotyczy sprawy, w której wnioskodawczyni, urodzonej w 1953 r., odmówiono prawa do emerytury rolniczej, ponieważ podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników tylko 88 kwartałów. Organ rentowy, kierując się treścią art. 20 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm., obecnie t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1403), nie uwzględnił bowiem okresów zatrudnienia poza rolnictwem sprzed 2009 r. Problem sprowadzał się do tego, że wymieniony przepis, wyłączający możliwość zaliczenia wcześniejszych okresów zatrudnienia poza rolnictwem, wszedł w życie dopiero 8 stycznia 2009 r. Stanowisko organu rentowego podzieliły także sądy powszechne rozpatrujące odwołanie i apelację. W skardze kasacyjnej pełnomocnik wnioskodawczyni potrzymał zarzut o niezgodności wymienionego przepisu z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji RP, a ściślej z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą równości wobec prawa.

Rozpatrując zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, Sąd Najwyższy zauważył, że w Konstytucji zabezpieczeniu społecznemu poświęcony jest art. 67 ust. 1. Postanowiono w nim, że „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. W konsekwencji Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis ten jest przepisem szczególnym wobec art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji i że relacją między tymi przepisami

mi zajmował się już Trybunał Konstytucyjny. Sąd Najwyższy przypomniał stanowisko Trybunału, stwierdzając m.in., co następuje:

Ustawodawca jest uprawniony do zmiany prawa emerytalnego, a nawet do ograniczania uprawnień uprzednio przyznanych, zwłaszcza w warunkach zmian społecznych i gospodarczych, w tym wprowadzania kompleksowych reform systemu emerytalno-rentowego (zob. wyroki TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99 i z 11 lutego 1992 r., K 14/91). Do istoty ubezpieczenia społecznego należy finansowanie świadczeń ze środków uzyskanych w wyniku opłacania składek. Granice usprawiedliwionych oczekiwań jednostek wyznacza założenie równowagi finansowej całego systemu ubezpieczeń społecznych. Zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podjąć wszelkie działania w celu zapewnienia środków finansowych niezbędnych dla realizacji praw konstytucyjnych. Ubezpieczony musi jednak liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje granice ekonomiczne, a w konsekwencji państwo może być zmuszone do zmiany obowiązujących regulacji prawnych na niekorzyść, żeby dostosować zakres realizacji praw socjalnych do zakresu dostępnych środków finansowych w określonych warunkach ekonomicznych (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., K 5/99). Poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest też sfera określonej swobody ustawodawcy w tej materii, jako że do niego należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli i wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest zatem orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (por. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96) oraz ocena czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (wskazany wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99). Sąd Najwyższy zauważył nadto, że prawo do zmiany ustawy wynika w istocie z tego samego przepisu art. 2 Konstytucji, który skarżąca przyjmuje za podstawę zarzutu niekonstytucyjności wprowadzonej zmiany. Uprawniona zmiana prawa nie pozostaje w kolizji z zasadą ochrony praw nabytych. Odwołanie się skarżącej do zasady ochrony praw nabytych nie byłoby bez racji, gdyby jeszcze przed zmianą prawa – art. 20 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – spełniła wszystkie warunki do emerytury rolniczej. Sąd Najwyższy przypomniał, że w różnych sprawach, w których kwestionowano zgodność zmian prawa emerytalnego z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ochronie podlega ekspektatywa maksymalnie ukształtowana, tj. sytuacja, w której spełniają się zasadniczo wszystkie ustawowe przesłanki nabycia prawa pod rządami danej ustawy (zob. orzeczenia w sprawach K 14/91 i K 5/99, a nadto wyroki z 4 stycznia 2000 r., K 18/99 i z 23 listopada 1998 r., SK 7/98). Inne ekspektatywy niż maksymalnie ukształtowane nie są objęte tak intensywną ochroną, co m.in. oznacza, że także wobec osób już zatrudnionych (uiszczających składki) nie ma przeszkód do zasadniczego nawet modyfikowa-

nia systemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W konsekwencji Sąd Najwyższy dodał, że Trybunał – w aspekcie ochrony praw nabytych – stwierdził, że nowa regulacja jest niekonstytucyjna (tylko) w zakresie, w jakim dotyczy osób, „którym przyznano prawo do świadczeń lub które spełniły warunki do ich nabycia przed wejściem w życie powołanej ustawy bez względu na datę zgłoszenia wniosku o świadczenia” (wyżej wskazane orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K 14/91). W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdził, że w sytuacji skarżącej zmiana prawa wynikająca z wprowadzenia rozwiązania z art. 20 ust. 3 ustawy nie może być uznana za niezgodną z art. 2 Konstytucji, gdyż w chwili jej wejścia w życie nie spełniała wszystkich dotychczasowych warunków nabycia prawa do wcześniejszej emerytury rolniczej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości, Sąd Najwyższy odwołał się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, przypominając, że Trybunał konsekwentnie uznawał, że równość wobec prawa oznacza, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo (zob. orzeczenie z 3 września 1996 r., K 10/96; wyrok z 21 września 1999 r., K 6/98). Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, jeśli chodzi o ich cechy wspólne i cechy różniące (wyrok z 28 maja 2002 r., P 10/01).

Wprowadzenie innego od powszechnego systemu emerytalno-rentowego dla rolników powoduje, że statusy podmiotów należących do różnych systemów nie mogą być porównywane. Podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników i podleganie powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych to dwie odrębne sytuacje, a ubezpieczeni w tych dwóch systemach mogą być różnie traktowani w realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. Dlatego też Sąd Najwyższy scharakteryzował podstawowe różnice między system ubezpieczenia pracowniczego a system ubezpieczenia społecznego rolników, zwracając uwagę w szczególności na różnice w finansowaniu tych ubezpieczeń. W konsekwencji Sąd Najwyższy stwierdził, że wcześniejsza emerytura rolnicza, tak jak i zwykła emerytura rolnicza ze względu na wskazaną odrębność systemów ubezpieczenia, powinna łączyć się z ubezpieczeniem rolniczym, a nie z ubezpieczeniem powszechnym. Nadto Sąd dodał, że jeżeli ubezpieczony nie ma wystarczającego stażu w ubezpieczeniu społecznym rolników, to można zakładać, że działalność rolnicza nie była jego głównym źródłem utrzymania i tym samym ubezpieczenie to nie było dominujące i dlatego nie jest wystarczające do samodzielnego nabycia emerytury w systemie rolniczym. Nie traci wówczas ubezpieczenia w systemie powszechnym, co nie jest bez znaczenia dla oceny zarzutu niekonstytucyjności art. 20 ust. 3 ustawy, gdyż skarżącej nie odebrano prawa do emerytury w systemie powszechnym i uprawnienia do zaliczenia do stażu emerytalnego okresu ubezpieczenia społecznego rolników.

2.2. Istota sprawy, zakończonej wyrokiem z 19 kwietnia 2011 r., I UK 343/10, OSNP 2012/11-12/143, sprowadzała się do rozstrzygnięcia kwestii, czy otrzymywa-

nie renty rodzinnej stanowi przeszkodę do ubiegania się o rentę socjalną. Sąd Najwyższy stwierdził, co następuje: „**Osoba pobierająca – wskutek dokonania wyboru jedno z przysługujących jej świadczeń – rentę rodzinną, która nadal jest uprawniona do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, nie ma prawa do renty socjalnej (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz.U. Nr 135, poz. 1268 ze zm. oraz art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniach społecznych rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.)**”.

Źródło problemu stanowił i stanowi art. 7 ustawy z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (obecnie t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 982), który nie wymieniał renty rodzinnej jako przeszkody do ubiegania się o rentę socjalną. Specyfika sytuacji rozpatrywanej przez organy rentowe i sądy polegała na tym, że wnioskodawczyni była jednocześnie uprawniona do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej i wybrała rentę rodzinną, o której nie było mowy we wspomnianym art. 7 ustawy o rencie socjalnej, ale była w nim mowa m.in. o rencie z tytułu niezdolności do pracy, stanowiącej przeszkodę do ubiegania się o rentę socjalną.

Mogłoby się wydawać, że rozstrzygnięcie winno być oczywiste, a to ze względu na treść art. 9 ustawy o rencie socjalnej. Artykuł ten regulował i reguluje skutki zbiegu uprawnień do renty rodzinnej z uprawnieniami do renty socjalnej. Można by zatem wnosić, że taki zbieg jest możliwy. Jednakże zarówno sąd apelacyjny, jak i Sąd Najwyższy zajęły stanowisko, że sam fakt posiadania uprawnienia do renty z tytułu niezdolności do pracy wyłącza uprawnienie do renty socjalnej.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swojego stanowiska podkreślił różnicę między utratą uprawnia (prawa) do świadczenia a utratą prawa do jego pobierania (wypłaty). Sąd zauważył, że wstrzymanie wypłaty świadczenia może być spowodowane różnymi zdarzeniami, z którymi przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie wiążą utraty prawa do tego świadczenia. W konsekwencji Sąd dodaje, że w odróżnieniu od „zbiegu prawa do świadczeń” i jego skutków, przepisy prawa ubezpieczeń społecznych przewidują też sytuacje, w których posiadanie prawa do określonego świadczenia stanowi negatywną przesłankę nabycia prawa do innego świadczenia. Taką regulację zawiera między innymi art. 7 ust. 1 powołanej ustawy, który stanowi, że renta socjalna (prawo do niej) nie przysługuje m.in. osobie uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy. W omawianym przepisie nie chodzi zatem o niemożność wypłaty określonego świadczenia, lecz o prawo do niego.

Nadto Sąd Najwyższy zgodził się z zapatrywaniem sądu apelacyjnego, że za takim rozwiązaniem zbiegu uprawnień do renty rodzinnej i renty socjalnej przemawia także wykładania celowościowa przepisów ustawy o rencie socjalnej. Sąd podniósł m.in., że renta socjalna jest świadczeniem mającym szczególnie charakter, że jest ona przyznawana osobom, które ze względu na stan zdrowia powodujący całkowitą niezdolność do pracy powstałą wskutek naruszenia sprawności organizmu powstałego przed wejściem na rynek pracy, nie miały możliwości „wypracowania” stażu ubezpieczeniowego, który dawałby im podstawę do skutecznego ubiegania się przynajm-

niej o rentę z tytułu niezdolności do pracy, a w konsekwencji, że renta socjalna stanowi świadczenie o charakterze zabezpieczającym, kompensującym brak możliwości uzyskania uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, a jej celem jest zapewnienie osobie spełniającej ustawowe warunki do przyznania tego świadczenia środków finansowych niezbędnych do życia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2008 r., I UK 264/07, „Monitor Prawa Pracy” 2008 nr 10, s. 548, wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2010 r., II UK 172/09, Lex, nr 584202).

Sąd Najwyższy odniósł się również do treści art. 9 ustawy o rencie socjalnej, regulującego zbieg uprawnień do renty rodzinnej i socjalnej. Sąd stwierdził, że nie przemawia on przeciwko odmowie uprawnienia do renty socjalnej osobie, która jest uprawniona do renty z tytułu niezdolności do pracy, ale która zdecydowała się na pobieranie przysługującej jej renty rodzinnej. Jednakże Sąd niezbyt wyraziście przedstawił swoją argumentację. Można ją odczytać następująco: ustawodawca w art. 9 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej przewidział instytucję zbiegu prawa do świadczeń, ale zastosował ją wyłącznie w odniesieniu do renty rodzinnej. Renta rodzinna ma bowiem szczególny charakter prawny. Stanowi ona bowiem formę zabezpieczenia socjalnego na wypadek utraty żywiciela, na którym ciążył w stosunku do kręgu uprawnionych obowiązek alimentacyjny. Charakter prawny renty rodzinnej jest więc odmienny od świadczeń wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej. Można by dodać: zbliżony do charakteru renty socjalnej, co tłumaczy możliwość zbiegu uprawnień do renty rodzinnej i socjalnej.

Na końcu swego uzasadnienia Sąd Najwyższy przesądził, że interpretacja art. 7 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej z użyciem reguł wykładni gramatycznej i celowościowej musi ponadto prowadzić do wniosku, iż użyte w tym przepisie sformułowanie: „renty z tytułu niezdolności do pracy” dotyczy także renty rolniczej. Świadczy o tym również wykładnia systemowa owego przepisu. Przepis ten, używając wymienionego sformułowania, nie określa bowiem źródła pochodzenia tego uprawnienia przez wskazanie jego podstawy prawnej oraz systemu ubezpieczeń społecznych (powszechnego bądź rolniczego), w którym owa podstawa prawna jest zawarta, natomiast renta rolnicza jest bez wątpienia jednym ze świadczeń ubezpieczeniowych przyznawanych z tytułu niezdolności do pracy (art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

3. Ostatnio wiele emocji wywoływały prace nad nową ustawą dotyczącą **rodzinych ogrodów działkowych**. Została ona uchwalona 13 grudnia 2013 r. i obowiązuje od 19 stycznia 2014 r. (ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz. U. 2014, poz. 40). Warto więc przybliżyć sprawę zakończoną wyrokiem Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2011 r., III SK 12/11, OSNP 2012, nr 15-16, poz. 209. Po pierwsze dlatego, że należy zweryfikować, czy wyrok zachował aktualność na gruncie nowej ustawy, i po drugie dlatego, że uzasadnienie wyroku zawiera wypowiedzi o znaczeniu ogólnym, w jakimś stopniu nawiązujących nawet do styku prawa prywatnego i publicznego.

W uzasadnieniu wymienionego wyroku Sąd Najwyższy wyraził następujący pogląd: „**Nie jest sprzeczne z prawem utworzenie stowarzyszenia, którego jednym z celów statutowych jest zarządzanie ogrodami działkowymi, niebędącymi we władaniu Polskiego Związku Działkowców (art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm. w związku z art. 6 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.)**”.

Do właściwego sądu rejonowego wpłynął wniosek o zarejestrowanie w Krajowym Rejestrze Sądowym Stowarzyszenia Ogrodów Działkowych Z.D. Sąd postanowieniem z 8 lutego 2010 r. odmówił dokonania wpisu. W uzasadnieniu postanowienia Sąd uznał bowiem, że statut Stowarzyszenia pozostawał w sprzeczności z przepisami ustawy z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 169, poz. 1419 ze zm., dalej w skrócie „u.r.o.dz.”). Sąd podniósł, że zgodnie z art. 6 u.r.o.dz. rodzinne ogrody działkowe to wydzielone obszary gruntu pozostające we władaniu Polskiego Związku Działkowców (dalej także w skrócie „PZD”), stosownie zaś do art. 9 rodzinne ogrody działkowe zakładane są wyłącznie na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Polskiego Związku Działkowców. Tymczasem w § 3 ust. 1 statutu przewidziano, że jednym z celów stowarzyszenia jest prowadzenie ogrodów działkowych, a w § 3 ust. 13 statutu zastrzeżono, że Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez „zarządzanie i prowadzenie ogrodów działkowych, do których posiada stosowne uprawnienia”.

Zdaniem Sądu Najwyższego rzeczywistym celem wnioskodawcy jest zarządzanie ogrodami działkowymi w oderwaniu od PZD, mimo że cel ten nie został wprost w statucie określony, pomimo ustawowego wymogu dokładnego określenia celów i środków działania. Ponadto za sprzeczny z ustawą uznano także § 6 statutu, w którym zastrzeżono możliwość przydziału działki przez zarząd Stowarzyszenia oraz przewidziano możliwość zawierania przez zarząd umowy dzierżawy działki (§ 6 ust. 12), co narusza art. 31 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1-3 u.r.o.dz. W świetle tych przepisów regulacja zasad przydziału i użytkowania działek należy do wyłącznej kompetencji PZD. W ten sposób wnioskodawca przyznał sobie uprawnienia przysługujące PZD. Z tych samych powodów za sprzeczne z prawem uznano postanowienia statutu dotyczące podziału ogrodu na działki i tereny ogólne (art. 13 ust. 1 u.r.o.dz), zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej oraz korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku wspólnego (art. 15 ust. 1 u.r.o.dz), likwidacji ogrodu działkowego (art. 17-24 u.r.o.dz), prowadzenia działalności gospodarczej na użytkowanej działce (art. 13 ust. 4 u.r.o.dz). Sąd Rejonowy zauważył również, że wiele postanowień statutu posługuje się pojęciami, których znaczenie odbiega od pojęć używanych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych (np. właściciel działki, użytkownik działki, dzierżawca).

Sąd okręgowy podzielił stanowisko sądu I instancji, podnosząc m.in., że wnioskodawca zastrzegł w przedłożonym statucie na rzecz tworzonego podmiotu niemalże tożsame uprawnienia, jakie ustawodawca przyznał PZD, co należy odczytywać jako

nieuprawnione wkroczenie w wyłączną sferę kompetencji przyznanych temu Związkowi, oraz że w aktualnym stanie prawnym nie jest bowiem możliwe tworzenie konkurencyjnego podmiotu wobec PZD, wyposażonego w takie same lub zbliżone kompetencje. Działania takie sąd II instancji uznał za godzące w ustawową niezależność i samodzielność PZD, zagwarantowaną przez przepisy ustawy.

Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną wnioskodawcy. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego jest słuszne, a jego uzasadnienie trafne. Wystarczy zatem w skrócie przedstawić tezy z uzasadnienia.

Z uzasadnienia wynika, że podstawowym błędem sądów niższych instancji było to, że nie wzięły one pod uwagę pod uwagę przy rozstrzyganiu wniosku i apelacji innych – poza ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych – przepisów obowiązujących w Polsce.

Sąd Najwyższy zauważył, że przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach tworzą formalno-organizacyjne ramy, w których realizowane jest jedno z podstawowych uprawnień jednostki, jakim jest wolność zrzeszania się. Wolność ta chroniona jest przez art. 12 i art. 58 Konstytucji RP. Wolność zrzeszania się celem realizacji dowolnego zamierzenia jest podstawowym prawem jednostki. Ocena w przedmiocie zgodności statutu stowarzyszenia z prawem nie może zatem odrywać się od podstawowych zasad Konstytucji RP oraz wyraźnie przewidzianych ograniczeń przedmiotowej wolności przez przepisy rangi ustawowej spełniające test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wolność zrzeszania się należy bowiem do tych wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, i które jako takie nie mogą być jednostkom w dowolny sposób i w dowolnym zakresie przyznawane i cofane (postanowienie z 24 kwietnia 1998 r., I ACa 17/98, OSA 1999, nr 1, poz. 8).

Sąd Najwyższy przywołał także art. 1 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach, zgodnie z którym „prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób”. Sąd Najwyższy podziela wyrażony w orzecnictwie pogląd, że „ograniczenie wolności stowarzyszeń polega albo na całkowitym zakazie realizacji wskazanych celów przez działalność w formie stowarzyszenia, albo na reglamentacji (wyłączości) realizowania konkretnych celów przez stowarzyszenia, określone w ustawie” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 13 czerwca 1991 r., I ACr 100/91, „Przegląd Sądowy” 1993, wkładka do nr 11, poz. 8). Nie może jednakże stanowić ograniczenia wolności stowarzyszenia się funkcjonowanie innych organizacji zarówno o identycznych, jak i zbliżonych celach (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 13 czerwca 1991 r., I ACr 100/91).

Takie ograniczenie wypaczałoby samą ideę wolności stowarzyszenia oznaczającą przyznanie monopolu tym organizacjom społecznym o formie stowarzyszenia, które zostały utworzone wcześniej. Nie można również mówić o sprzeczności statutu sto-

warzyszenia z przepisami prawa, jeżeli w świetle aktualnie obowiązującego porządku prawnego niektóre z celów stowarzyszenia nie mogą być faktycznie realizowane, o ile organizacja taka może środkami zgodnymi z prawem oddziaływać na prawodawcę i nakłaniać go do zmiany stanu prawnego. Podejmując decyzję o wpisie stowarzyszenia do rejestru sąd nie jest władny oceniać, czy ustalony w statucie stowarzyszenia zakres działania będzie faktycznie realizowany (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 31 marca 2000 r., I ACa 215/00, OSA 2001, nr 7-8, poz. 39; postanowienie Sądu Najwyższego z 23 lutego 1990 r., I PR 446/89, OSNCP 1991, nr 7, poz. 96).

Głównym założeniem interpretacyjnym zaskarżonego orzeczenia Sądu Okręgowego, które leży u podstaw zastosowania wszystkich przepisów powołanych przez wnioskodawcę w skardze kasacyjnej, jest teza, że jedynym podmiotem, który może organizować i zarządzać ogrodami działkowymi, jest PZD. Przy takim założeniu postanowienia statutu jakiegokolwiek stowarzyszenia, którego choćby jednym z celów byłoby prowadzenia ogrodów działkowych, nie wspominając o określeniu zasad prowadzenia ogrodów działkowych w sposób zbliżony do rodzinnych ogrodów działkowych należących do PZD, należałoby uznać za sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. Powyższe założenie interpretacyjne, jak trafnie podnosi wnioskodawca, jest jednak błędne.

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych dotyczy rodzinnych ogrodów działkowych, o których w tej ustawie mowa. Rodzinnym ogrodem działkowym w rozumieniu ustawy jest „wydzielony obszar gruntu będący we władaniu PZD” (art. 6 ustawy). Jest to zasadnicze kryterium kwalifikacji ogrodu działkowego jako rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu ustawy. Ustawa ta, zakresowo poświęcona rodzinnym ogrodom działkowym, nie ma charakteru i zakresu systemowej reglamentacji prawnej wszystkich ogrodów działkowych, w szczególności tych, które nie mieszczą się w uregulowanym w ustawie reżimie. W konsekwencji Polski Związek Działkowców nie jest jedynym podmiotem, który uzyskał ustawowo ukształtowaną wyłączność w zakresie ogrodów działkowych. Powyższa interpretacja przepisów ustawy znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który konsekwentnie przyjmuje, że w aktualnym stanie prawnym możliwe jest utworzenie innych organizacji zrzeszających działkowców poza strukturami PZD. Podmiot ten nie dysponuje bowiem, pod rządami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zagwarantowaną ustawowo wyłącznością na prowadzenie tego rodzaju działalności (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK-A 2002 nr 1, poz. 4; z 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK-A z 2008 nr 10, poz. 174). Polski Związek Działkowców korzysta na podstawie ustawy z szeregu przywilejów powodujących, że sytuuje się w roli faktycznego monopolisty w kategorii organizacji zrzeszających działkowców. Uprzywilejowanie to wynika z ustawowej regulacji działalności tej kategorii ogrodów działkowych, jakimi są rodzinne ogrody działkowe oraz uprzywilejowania tej organizacji działkowców przy uzyskiwaniu tytułu prawnego pozwalającego zarządzać terenami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na ogrody dział-

kowe. Uprzywilejowanie to sięga tak daleko, że *de facto* niecelowe jest zakładanie zrzeszeń działkowiczów poza strukturami PZD. Monopol faktyczny tej organizacji społecznej, jaką jest PZD, nie wyklucza jednak możliwości tworzenia innego rodzaju organizacji społecznych, których statutowe cele będą częściowo lub w całości pokrywały się z celami PZD.

Nie można uznać za sprzeczne z prawem utworzenia struktury organizacyjnej odrębnej od PZD, której jednym z celów będzie zarządzanie ogrodami działkowymi. PZD jest bowiem wyłącznym zarządcą jedynie tych ogrodów działkowych, które mają status ogrodów rodzinnych. Ze statutu wnioskodawcy nie wynika zaś, by zamierzał on prowadzić te rodzinne ogrody działkowe, które podlegają ustawowo określonej właściwości PZD.

Postanowienie Sądu Okręgowego narusza także art. 13 ust. 1 ustawy. Przepis ten ma na celu ochronę samodzielności i niezależności PZD w zakresie zarządu terenami, na których założone zostały rodzinne ogrody działkowe. Dokonanie podziału takiego gruntu na tereny ogólne oraz na działki zostało zastrzeżone do wyłącznej kompetencji PZD. Nie jest zatem możliwe dokonanie powyższego podziału w planie zagospodarowania przestrzennego albo zobowiązanie PZD do dokonania określonego podziału w umowach, na podstawie których PZD nabywa tytuł prawny do założenia i prowadzenia rodzinnego ogrodu działkowego na określonej nieruchomości gruntowej. Natomiast przepis ten nie dotyczy zasad zarządzania nieruchomością gruntową, na której może być zorganizowany ogród działkowy, pozostający poza strukturą podlegającą ustawowo ukształtowanemu „władztwu” PZD. Stowarzyszenie może określać przeznaczenie i sposób korzystania z działek podlegających temu stowarzyszeniu niezależnie od ustawowej regulacji dotyczącej przeznaczenia działek w rodzinnym ogrodzie działkowym (art. 13 ust. 3 ustawy). Podobnie punktem odniesienia oceny zgodności z prawem statutu nie może być regulacja własności urządzeń, budynków i budowli rodzinnego ogrodu działkowego (art. 15 ust. 1 ustawy). Nie ma bowiem podstaw do przyjęcia, że postanowienia statutu w tym zakresie mogą być traktowane jako naruszenie przysługujących PZD praw.

Z chwilą wejścia w życie ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. 2014, poz. 40), tj. z 19 stycznia 2014 r., komentowane orzeczenie straciło na praktycznym znaczeniu, aczkolwiek z teoretycznego punktu widzenia zachowało swoją wymowę. Otóż nowa ustawa wręcz obliuguje do tworzenia stowarzyszeń ogrodowych, które są stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy – prawo o stowarzyszeniach (art. 45 nowej ustawy). Co więcej, ustawa przekształciła z mocy prawa PZD w ogólnopolskie stowarzyszenie ogrodowe (art. 65 ust. 1 pkt 1 nowej ustawy), z którego mogą być wyodrębniane stowarzyszenia ogrodowe prowadzące poszczególne rodzinne ogrody działkowe (art. 69 nowej ustawy).

Jednakże stowarzyszenie ogrodowe winno być powołane wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych (art. 2 pkt 6 nowej ustawy). W niniejszej sprawie stowarzyszenie zostało powołane m.in. w celu prowadzenia ogrodów działkowych. W związku z tym pytanie o dopuszczalność zarejestrowania

w Krajowym Rejestrze Sądowym takiego stowarzyszenia (o różnych celach) w świetle nowej ustawy jest o wiele trudniejsze. Można bowiem sobie wyobrazić, że chodziłoby o stowarzyszenie, które chciałoby prowadzić ogrody działkowe na gruntach nie stanowiących ani własność Skarbu Państwa, ani jednostek samorządu terytorialnego, ani własność stowarzyszenia (por. art. 7 nowej ustawy). Jeśli kierować się argumentacją przedstawioną przez Sąd Najwyższy, należałoby dopuścić możliwość zarejestrowania takiego stowarzyszenia, ale pod warunkiem że w statucie znalazłoby wyraźnie zastrzeżenie, że do prowadzenia ogrodu działkowego nie będzie miała zastosowanie ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych z 2013 r., a ponadto pod warunkiem usunięcia z postanowień statutowych wszelkich zwrotów, które sugerowałyby, że chodzi o stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu nowej ustawy, utworzone w celu prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych.

Opracowanie: ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

PPR Nr 1 (14) – 2014, 283-297
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.20

TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Stosunki własnościowe w rolnictwie i kształtowanie ustroju rolnego

Sformułowanie „w zasadzie nie może wynosić więcej niż 5 ha, zawarte w art. 13 ust. 2 dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, nie jest sformułowaniem o charakterze bezwzględny. Taki zapis wskazuje, że ustawodawca dopuścił możliwość utworzenia gospodarstw większych niż 5-hektarowe.

Wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2013 r., IV SA/Wa 2072/12,
Lex, nr 1324008

1. Sąd jest związany aktem własności ziemi, jeżeli został on uznany przez właściwy organ administracyjny za ostateczny.

2. W procesie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym sąd nie może badać, czy zainteresowany nabył własność nieruchomości z mocy prawa na podstawie art. 172 k.c., czy art. 1 ustawy z 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Postanowienie SN z 21 marca 2013 r., III CZP 4/13,
Lex, nr 1312518

Zaświadczenie o wpisywaniu w księgach hipotecznych, przewidziane w art. 1 ust. 1 dekretu z 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej, nie było decyzją administracyjną. Dekret z 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa nie przewidywał w odniesieniu do przepisania tytułu własności w księgach hipotecznych żadnych wymagań formalnych. Ze względu na deklaratoryjny charakter wpisu Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości ziemskich objętych działaniem dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz lasów i gruntów leśnych objętych działaniem dekretu o przejęciu lasów, nie ma istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia okoliczność, czy wpisu prawa własności na rzecz Skarbu Państwa dokonano na podstawie zaświadczenia, o którym mowa w art. 1 ust. 1 dekretu o wpisywaniu w księgach hipotecznych, lub na wniosek, o którym mowa w art. 6 ust. 1 dekretu z 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa. W sytuacji, w której następcy prawni właścicieli nieruchomości ziemskich oraz lasów i gruntów leśnych przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie obu dekretów, dochodzą wydania im części tych nieruchomości oraz odszkodowania, istotne jest to, czy Skarb Państwa stał się z mocy prawa właścicielem przejętych nieruchomości ziemskich oraz lasów i gruntów leśnych.

Wyrok SN z 20 września 2013 r., II CSK 4/13,
Lex, nr 1383039

Sprostowanie aktu własności ziemi musi mieć miejsce w stanie faktycznym, który leży u podstaw wydania aktu. Nie może uzasadniać sprostowania nawet słuszne przekonanie, że inny stan faktyczny zachodził w dacie wydania aktu własności ziemi, a co za tym idzie, innego rodzaju fakt winien stwierdzać akt własności ziemi.

Wyrok WSA w Krakowie z 4 grudnia 2013 r., III SA/Kr 354/13,
Lex, nr 1407638

Obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos/mortis causa*

1. Beneficjentem swego przywileju z art. 216 § 2 k.c. obniżenia wysokości spłaty przy zniesieniu współwłasności można być jedynie wtedy, gdy wykaże się, że spłata pełnej wartości udziału zagraża prawidłowemu prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Taki stan rzeczy będzie miał miejsce wówczas, gdy przedmiotem podziału jest gospodarstwo rolne, które ma przynajmniej potencjalną możliwość służenia produkcji rolnej oraz, z którego dochodów współwłaściciel, któremu zostało ono przyznane na własność, będzie dokonywał dopłat lub spłat na rzecz jego byłych współwłaścicieli.

2. Zastosowanie art. 216 § 2 k.c. musi uwzględniać wyważenie interesów zarówno współwłaściciela gospodarstwa rolnego zobowiązanego do dopłat lub spłat, jak również współwłaścicieli uprawnionych do tych świadczeń.

3. Zabezpieczenie spłaty w razie zniesienia współwłasności może nastąpić „w razie potrzeby”. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy wysokość zasądzonej spłaty pozostaje w znacznej dysproporcji w stosunku do dochodów uzyskiwanych przez współwłaściciela zobowiązanego do spłaty oraz do posiadanego przez niego majątku.

Postanowienie SN z 10 stycznia 2013 r., IV CSK 677/12,
Lex, nr 1311812

Artykuł 15 ust. 3 w zw. Z ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321) nie kreuje na rzecz następców prawnych spadkobierców nieruchomości odziedziczonych przez Skarb Państwa przed dniem 6 kwietnia 1982 r. roszczenia możliwego do dochodzenia przeciwko każdemu i w każdym czasie, póki trwa stan faktyczny określony w dyspozycji normy prawnej będącej jego źródłem. Przepis ten przewiduje roszczenie skierowane przeciwko konkretnej osobie – Skarbowi Państwa, w konkretnych okolicznościach faktycznych, podlegających stwierdzeniu według stanu w dacie wejścia w życie tworzącej je ustawy. Roszczenie to wynika z prawa podmiotowego względnego, jest majątkowe i podlega dziesięcioletniemu terminowi przedawnienia (art. 118 k.c.).

Wyrok SN z 11 stycznia 2013 r., I CSK 272/12,
Lex, nr 1288601

Niejednorodny charakter umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy, zawierającej elementy prawa administracyjnego, ubezpieczeniowego i cywilnego, przemawia przeciwko uznaniu, że z punktu widzenia uprawnień do zachowku umowa taka może być traktowana jako umowa darowizny. Wyodrębniona ustawowo swoistość umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy, odmienna od umowy darowizny, wynika z przyczyny jej zawarcia, którą jest dążenie do uzyskania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, której następstwem jest wzajemna zależność umowy i decyzji w przedmiocie tych świadczeń ubezpieczeniowych, polegająca na tym, że utrata mocy jednej z tych czynności pociąga za sobą utratę mocy także drugiej. Dochodzi do powiązania tymi czynnościami rolnika, następcy i Państwa jako przyznającego świadczenia, co przemawia za tym, że umowa nie mieści się w katalogu umów uregulowanych w k.c. Konsekwencje przyjęcia, że umowa przekazania nie jest darowizną i nie mają do niej zastosowania przepisy k.c. regulujące umowę darowizny, odnoszą się również do kwestii doliczania darowizn do substratu zachowku, która została uregulowana w art. 993 i 994 k.c. Wynika z nich zasada doliczania wszystkich darowizn, poza wymienionymi w art. 994 § 1 i 2 k.c., która podyktowana jest ochroną osób uprawnionych do zachowku oraz uniemożliwieniem spadkodawcy rozdyspono-

wania majątkiem za życia, a pozbawienie spadkobiercy zachowku przewidziane zostało jedynie przez wydziedziczenie, w wypadkach ściśle uregulowanych w art. 1008 i nast. k.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 25 stycznia 2013 r., V ACa 1025/12, Lex, nr 1316183

Umowa przekazania gospodarstwa rolnego, zawarta w trybie przepisów ustawy z 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi integralny składnik systemu emerytalnego i rentowego rolników. Celem jej zawarcia było uzyskanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z czym wiązała się wzajemna zależność umowy i decyzji w przedmiocie tych świadczeń, polegająca na tym, że utrata mocy jednej pociąga za sobą utratę mocy drugiej z tych czynności. Tego rodzaju powiązanie czynności rolnika, następcy i państwa (jako świadczeniodawcy) sprawia, że umowa przekazania gospodarstwa następcy nie mieści się w katalogu umów uregulowanych w kodeksie cywilnym. Jakkolwiek wspólną cechą tej umowy i umowy darowizny jest co prawda nieodpłatność świadczenia, jednakże umowa ta nie była zawierana *causa donandi*, ale *causa obligandi* – przyczyną jej zawarcia było bowiem dążenie do uzyskania świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

Postanowienie SN z 6 września 2013 r., V CSK 417/12, Lex, nr 1402680

Rejestry i ewidencje

Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2012 r. poz. 86) w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne:

a) nie jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji,

b) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji.

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638,

z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Wyrok TK z 3 grudnia 2013 r., P 40/12,
OTK-A 2013/9/133

Nie można uznać za wypełnienie zobowiązania w zakresie prowadzenia rejestru sytuacji, w której producent rolny przedkłada, z kilkumiesięcznym opóźnieniem (licząc od daty przeprowadzenia kontroli na miejscu) rejestr zawierający zapisy, które zawierają nierzetelne informacje, tj. takie, które odnoszą się do nieprzeprowadzonych w rzeczywistości zabiegów agrotechnicznych na poszczególnych działkach rolnych, odnośnie których stwierdzono, że nie była w tym czasie prowadzona na nich działalność rolnicza.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 12 lutego 2013 r., I SA/Rz 1127/12,
Lex, nr 1312445

W przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej 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.

Wyrok NSA z 22 lutego 2013 r., II GSK 2093/11,
Lex, nr 1354892

Za producentów rolnych – rolników w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności i zarazem rolników w rozumieniu przepisów – nie można uznać wspólników spółki cywilnej. Nie jest nim również rolnik jako wspólnik spółki cywilnej posiadający odrębny od spółki numer ewidencyjny. Istotnym argumentem przemawiającym za taką wykładnią jest również to, że przypisanie statusu producenta rolnego (rolnika) tylko jednemu z członków grupy – osobie wpisanej do ewidencji producentów i w ślad za tym przyznanie tylko jemu prawa do płatności, eliminowałoby grona uprawnionych pozostałych członków grupy. Adresatem płatności byłaby wyłącznie ta osoba. Pozostałe mogłyby utracić tytuł do tego świadczenia lub nie mieć wpływu na postępowanie dotyczące przyznania i ustalenia jej wysokości.

Wyrok NSA z 20 marca 2013 r., II GSK 2372/11,
Lex, nr 1340148

Rejestr działalności rolnośrodowiskowej, który producent rolny jest obowiązany prowadzić na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 rozporządzenia z dnia 20 lipca 2004 r.

w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 174, poz. 1809 ze zm.), z uwagi na specyfikę, jest dokumentem, który może, a wręcz powinien potwierdzać, na jakich działkach i w jakim okresie wykonany został np. zasiew poplonu rzepaku ozimego w gospodarstwie.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 maja 2013 r.,
II SA/Go 283/13, 83/13, Lex, nr 1334245

1. O ile dana nieruchomość, w tym grunt, została wpisana do ewidencji gruntów i budynków, zaś w ewidencji tej zawarto informację dotyczącą m.in. rodzaju użytku gruntowego, do którego została zakwalifikowana – użytek rolny („R”) czy grunty zabudowane i zurbanizowane („B”), to kwalifikacja ta wiąże organy podatkowe w sprawach wymiaru podatków (i świadczeń) wszelkiego rodzaju, w tym również w przypadku podatku od czynności cywilnoprawnych w sytuacji, gdy jego określenie bądź zwolnienie z tego podatku, uzależnione jest od charakteru (rolnego lub nie) nieruchomości (gruntu) będącej przedmiotem, podlegającej opodatkowaniu (lub zwolnionej), czynności.

2. Gospodarstwo rolne, o którym mowa w art. 9 pkt 2 lit. b u.p.c.c., tworzą wyłącznie grunty wymienione w art. 1 u.p.r., a więc grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na takich użytkach (z odpowiednim wyłączeniem), o ile same bądź łącznie z innymi, stanowiącymi własność (będące w posiadaniu) nabywcy, wypełniają normy obszarowe określone w art. 2 ust. 1 u.p.r.

Wyrok WSA w Gliwicach z 18 czerwca 2013 r., SA/Gl 36/13,
Lex, nr 1342506

Agencje Rolne

Agencję Nieruchomości Rolnych – na gruncie spraw, o których mowa w art. 58 ust. 2 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – można zakwalifikować jako centralny organ administracji publicznej inny, niż organy określone w pkt 1 i 2 art. 17 pkt 3 k.p.a. Wobec tego organem wyższego stopnia w stosunku do takiego organu jest odpowiedni organ nadrzędny lub właściwy minister, a w razie ich braku organ państwowy sprawujący nadzór nad działalnością ANR (art. 17 pkt 3 k.p.a.).

Wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2013 r., I SA/Wa 1320/12,
Lex, nr 1274147

Informacje dotyczące dopłat do gospodarstw rolnych realizowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dokonywanych ze środków publicznych, którymi dysponuje Agencja, posiadają walor informacji publicznej w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. g u.d.i.p. Są to bowiem informacje o majątku publicznym, a ściślej rzecz biorąc o pomocy publicznej.

Wyrok WSA w Kielcach z 6 lutego 2013 r., SAB/Ke 41/12,
Lex, nr 1278033

Norma z art. 40 ust. 1 ustawy z 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa aktualizuje się dopiero wówczas, gdy Agencja zbywa posiadane akcje i udziały. Norma zawarta w art. 40 ustawy z 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie może być rozumiana jako dalsze przyzwolenie na posiadanie przez Agencję dotychczas posiadanych akcji i udziałów. Z jej treści wynika jedynie uprawnienie określonej kategorii podmiotów (producentów rolnych, grup producentów rolnych oraz związków producentów rolnych) do nabycia w pierwszej kolejności zbywanych przez Agencję akcji w spółkach akcyjnych i udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Tym samym przepis art. 40 ust. 1 ustawy z 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie może być wykładany jako przepis szczególny w stosunku do art. 104 ust. 1 ustawy z 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 września 2013 r., I ACa 367/13,
Lex, nr 1400490

Dzierżawa/najem

Interes dzierżawcy, w przeciwieństwie do interesu właściciela, nie jest w postępowaniu planistycznym prawnie chroniony. Jest to bowiem interes faktyczny, który nie daje legitymacji do skarżenia planu. Natomiast jeżeli skarżący nie posiada gruntów rolnych i ma zamiar je dopiero nabyć, to zamiar taki również nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż nie może być kwalifikowany jako interes prawny. Brak w tym względzie związku pomiędzy realną prawnie gwarantowaną sytuacją skarżącegoa zaskarżoną uchwałą. W tych okolicznościach zarzut, że uchwała ta uniemożliwi skarżącemu w przyszłości prowadzenie gospodarstwa rolnego (którego położenia konkretnie zresztą nie wskazuje) nie świadczy o jego interesie prawnym, lecz faktycznym.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r., II SA/Wr 788/12,
Lex, nr 1330370

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Użytkownik wieczysty, który nie może zrzec się przysługującego mu prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.), może wyzbyć się tego prawa zgodnie z art. 902¹ k.c. stosowanym w drodze analogii.

Uchwała SN z 13 grudnia 2013 r., III CZP 81/13,
„Biuletyn SN” 2013, nr 12, poz. 15

Stosownie do art. 17b ust. 2a ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego, przy czym do zawiadomień tych stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Zakres odesłania przewidzianego w przytoczonym przepisie został określony jednoznacznie i obejmuje obowiązek stosowania przez Prezesa Agencji – w razie ustalenia nowej lub zmiany dotychczasowej wysokości opłaty – jedynie przepisów u.g.n. normujących „postępowanie” zmierzające do zaktualizowania opłaty, a nie – równolegle – przepisów tej ustawy, stanowiących materialną podstawę dokonania aktualizacji. Rozwiązanie to harmonizuje z założeniem ustawodawcy, że art. 17b ust. 1 powyższej ustawy samodzielnie określa przesłanki ustalenia wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa i w tym zakresie nie odsyła do przepisów u.g.n.

Wyrok SN z 21 czerwca 2013 r., I CSK 741/12,
Lex, nr 1396368

Scalanie i wymiana gruntów

Grunty pod zabudowaniami nie mogą być objęte scaleniem bez zgody ich właściciela. Zgoda taka nie może być domniemana i musi być udzielona wyraźnie, ustnie lub na piśmie, przy czym ustne wyrażenie zgody powinno być utrwalone w protokole włączonym do akt sprawy.

Wyrok WSA w Warszawie z 25 września 2013 r., II SA/Rz 441/13,
Lex, nr 1395482

Ubezpieczenia społeczne rolników

1. Paralela między całkowitą niezdolnością do pracy w systemie powszechnym i całkowitą niezdolnością do pracy w systemie rolniczym może być łączona ze stanem zdrowia uniemożliwiającym wykonywanie pracy. Jednak w systemie powszechnym punktem odniesienia jest jakakolwiek praca, natomiast w systemie rolniczym chodzi o niemożność osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym. To rozróżnienie wynika z tego, że gospodarstwo rolne należy z reguły do rolnika (a co najmniej posiadanie) i stanowi związany z nim jego warsztat pracy. Inaczej jest w systemie pracowniczym, gdzie ocenę niezdolności do pracy dokonuje się nawet w ujęciu hipotetycznym, odnosząc ją do różnych stanowisk pracy (warunek całkowitej niezdolności do jakiegokolwiek pracy), gdyż nie są wykluczone sytuacje, że dochodzący renty pracownik nie pracuje albo nie chce pracować.

2. Nie każdy gorszy stan zdrowia i sprawności psychofizycznej rolnika uzasadnia prawo do renty. Jeżeli ustawodawca w systemie rolniczym nie rozróżnił i nie daje ochrony rentowej w przypadku częściowej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, lecz tylko przy całkowitej, to oznacza to, że w ustaleniu takiego stopnia niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym chodzi o wyraźną granicę tej niezdolności – a więc o sytuację gdy rolnik z powodu naruszenia sprawności organizmu nie może osobiście wykonywać pracy. Uzasadnia to tezę, że dopiero taki stopień (całkowitej) niezdolności do pracy wyznacza granicę w kwalifikacji rzeczywistej sprawności psychofizycznej ubezpieczonego do pracy w gospodarstwie rolnym. Nie obejmuje zatem sytuacji, gdy rolnik nie utracił w pełni możliwości wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym, czyli gdy wystąpiła utrata sprawności do pracy w stopniu mniejszym niż całkowita. Zatem gorszy stan zdrowotny może powodować ograniczenie zdolności do prac, lecz nie osiągać całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 9 stycznia 2013 r., III AUa 911/12,
Lex, 1271957

Do przewidzianego w art. 5a ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników oświadczenia rolnika, że chce podlegać innemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej, nie ma zastosowania art. 60 k.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 9 stycznia 2013 r., III AUa 910/12,
Lex, nr 1280931

Warunki podlegania ubezpieczeniu społecznemu należy odnieść do art. 1 w związku z art. 2 pkt 3 dekretu z dnia 4 marca 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz ich rodzin, wymieniającego jako podmioty ubezpieczenia społecznego członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Trzeba z tego wnosić, że każdy członek rolniczej spół-

dzielni produkcyjnej, który wykonywał pracę na jej rzecz, wykonywał pracę objętą obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 12 u.e.r.f.u.s. Objęcie pracy członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych ubezpieczeniem społecznym nie było zastrzeżone innymi warunkami, lecz jednocześnie samo podleganie obowiązkowi ubezpieczenia należy uznać za niewystarczające do zaliczenia okresu ubezpieczenia z tytułu pracy w rolniczej spółdzielni produkcyjnej do okresów składkowych. Wymiar świadczonej pracy miał również wpływ na podleganie ubezpieczeniu społecznemu i wprowadzona w art. 4 dekretu zasada ustalania okresu pracy w spółdzielni wymaganego do uzyskania świadczeń przez uznawanie za dzień pracy 8 godzin pracy, za miesiąc 20 dni i za rok pracy rok obrachunkowy, w którym mężczyzna przepracował w spółdzielni co najmniej 240 dni lub odpowiednio 18 dni w miesiącu i 220 dni w roku, gdy użytkował działkę przyzagrodową lub dostarczał spółdzielni produkty rolne wytworzone w prowadzonym przez siebie gospodarstwie rolnym, poza członkostwem w spółdzielni, decydowała o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 11 stycznia 2013 r., III AUa 1140/12,
Lex, nr 1286480

Okres zatrudnienia w rolniczej spółdzielni produkcyjnej nie jest zaliczany do pracy w szczególnych warunkach wymaganych do uzyskania wcześniejszej emerytury. Jej członek nie jest bowiem pracownikiem, a tylko pracownik ma prawo do takiego świadczenia.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 16 stycznia 2013 r., III AUa 52/12,
Lex, nr 1271807

Podleganie ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu „wyprzedza” ubezpieczenie rolnicze. Wyjątek od prymatu podlegania innym ubezpieczeniom społecznym w razie ich zbiegu z ubezpieczeniem społecznym rolników przewiduje art. 5a ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 16 stycznia 2013 r., III AUa 834/12,
Lex, nr 1271899

Umorzenie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników stanowi pomoc *de minimis*. Pomoc taka ma zaś charakter selektywny i może być przyznawana podmiotom, które znajdują się w przejściowo trudnej sytuacji i istnieje pozytywna prognoza co do dalszych wyników beneficjenta. Decyzje o ewentualnym umorzeniu zaległości nie mogą mieć charakteru powtarzającego się, wpływając na osiągnięcie pozytywnego wyniku gospodarczego. Trudna sytuacja nie ma charakteru przejściowego, stąd nie kwalifikuje się do skorzystania z tej formy pomocy oraz nie jest prze-

słanką do umorzenia należności na podstawie art. 41a ust. 1 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Wyrok WSA w Białymstoku z 16 stycznia 2013 r., I Sa/Bk 383/12,
Lex, nr 1334632

Okres wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym rodziców przez osobę, która nie ukończyła 16 lat, nie może być uwzględniony jako okres składkowy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 29 stycznia 2013 r., III AUa 1223/12,
Lex, nr 1271889

Składka na ubezpieczenie społeczne rolników jest niepodzielna i zawsze podlega zapłacie w całości za cały kwartał, niezależnie od zaistnienia, zmiany lub ustania warunków podlegania temu ubezpieczeniu w trakcie kwartału.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 6 lutego 2013 r., III AUa 1339/12,
Lex, nr 1293594

Dyspozycyjność osoby pracującej w gospodarstwie wyłączona jest w przypadku osób uczących się w szkołach położonych w innej miejscowości niż gospodarstwo rolne, tym bardziej jeżeli jest to szkoła średnia, gdzie nauka odbywa się w systemie dziennym, a odległość położenia szkoły jest znaczna. W przypadku szkoły średniej, gdzie konieczne jest codzienne przygotowywanie się do zajęć szkolnych, co wymaga systematycznego poświęcenia czasu także po powrocie ze szkoły, realna możliwość pogodzenia pracy w gospodarstwie z taką nauką, jest co do zasady wykluczona, tym bardziej w przypadku położenia szkoły w innej miejscowości niż gospodarstwo rolne, z czym związany jest czas na dojazd do szkoły i powrót do domu. Uczniowie takich szkół nie wykonują stałej pracy w gospodarstwie, gdyż stałym ich zajęciem jest nauka w szkole średniej. Mogą jedynie świadczyć pomoc przy pracach rolniczych w czasie wolnym od zajęć szkolnych lub uczestniczyć w pracach niemających charakteru pracy stałej, a jedynie ewentualnym udziałem (pomocą) w wykonywaniu typowych obowiązków domowych, zwyczajowo wymaganych od dziecka będącego członkiem rolniczej wspólnoty rodzinnej, po powrocie ze szkoły lub w okresie świąt i krótkich przerw w nauce.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 7 lutego 2013 r., III AUa 1059/12,
Lex, nr 1280362

Prezes KRUS jest organem uprawnionym do rozstrzygania kwestii zbiegu świadczeń – bowiem z jednej strony art. 33 ust. 2 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje algorytm działania w wypadku zbiegu prawa do emerytury lub renty przysługującej na podstawie ustawy z prawem do emerytury lub renty

z innego (np. pracowniczego) ubezpieczenia społecznego, z drugiej zaś art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy przyznaje właśnie Prezesowi KRUS kompetencje w zakresie wydawania decyzji w przedmiocie ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia i ich indywidualnego wymiaru. Niewątpliwie uznać należy, iż decyzja rozstrzygająca zbieg prawa do świadczenia, o której mowa w art. 33 ust. 2 ustawy, pozostaje w swojej istocie decyzją w przedmiocie ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia rolniczego i ich indywidualnego wymiaru. Zatem tylko i wyłącznie Prezes KRUS będzie organem uprawnionym i kompetentnym do wydania decyzji w przedmiocie świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 8 lutego 2013 r., III AUa 1353/12,
Lex, nr 1293595

Wyjątkowa sytuacja, w której osoby prowadzące działalność gospodarczą mogą podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników, została uregulowana w ramach art. 5a ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. W związku z tym, iż zasadą jest wyłączenie z obowiązku rolniczego ubezpieczenia społecznego osób spełniających warunki do objęcia innym ubezpieczeniem społecznym (art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników winien być interpretowany w sposób ścisły i stosowany jedynie w przypadku spełnienia wszystkich wskazanych w nich warunków.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 19 lutego 2013 r., III AUa 1157/12,
Lex, nr 1294797

Prowadzenie działalności rolniczej, zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jest rozumiane jako prowadzenie na własny rachunek przez posiadacza gospodarstwa rolnego działalności zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 27 lutego 2013 r., III AUa 914/12,
Lex, nr 1286471

Sam fakt kształcenia się osoby pozostającej z rolnikiem w gospodarstwie rolnym w szkole ponadpodstawowej nie wyklucza wykonywania pracy o charakterze stałym w tym gospodarstwie.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2013, II SA/Wa 2198/12,
Lex, nr 1305721

Nie można przyjąć, że skoro osoba mająca status domownika, realnie pomagając rolnikowi w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, jednocześnie pobiera naukę w szkole, to jej praca w tym gospodarstwie nie ma z tego powodu charakteru stałego. Ocena taka musi być dokonywana w odniesieniu do konkretnych okoliczności faktycznych.

Wyrok WSA w Warszawie z 8 marca 2013 r., II SA/Wa 1942/12,
Lex, nr 1305719

Co prawda rolniczy organ rentowy wydaje decyzje w sprawach podlegania ubezpieczeniu oraz ustania ubezpieczenia (art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w brzmieniu obowiązującym w spornym okresie), jednakże decyzja taka nie ma charakteru konstytutywnego, lecz deklaratoryjny i jako taka nie rodzi stanu prawnego, a tylko stwierdza jego istnienie. W przypadku bowiem kiedy mamy do czynienia z obowiązkiem bądź prawem wynikającym wprost z ustawy (z mocy prawa), skutek prawny następuje z datą spełnienia się warunków ustalonych w tej ustawie, natomiast decyzja, jako akt konkretyzujący przedmiot i skierowana do indywidualnego adresata, ma charakter deklaratoryjny. Decyzje deklaratoryjne ustalają jedynie istnienie i zakres jakiegoś stosunku prawnego, który powstał wcześniej z mocy przepisów prawnych. Skutki prawne w tego typu sytuacjach powstają więc *ex tunc*, jako skutki ziszczenia się określonych w przepisach prawa warunków, a nie *ex nunc* jako skutki prawne decyzji deklaratoryjnej.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 12 marca 2013 r., III AUa 996/12,
Lex, nr 1294746

Regulacje zawarte w art. 5a ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczą konstytucyjnie chronionego prawa podmiotowego do podlegania rolnika, dla którego działalność rolnicza stanowi podstawowe źródło utrzymania, tytułowi rolniczego ubezpieczenia społecznego. Tytuł ten nie powinien być pochośnie wygaszany w razie oczywiście niezawinionego, tj. losowego opóźnienia w złożeniu przez rolnika oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia rolniczego albo zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku dochodowego za poprzedni rok kalendarzowy od przychodów z pozarolniczej działalności. Takie losowo niezawinione opóźnienie nie niweczy podstaw, celu ani uzasadnienia kontynuowania rolniczego ubezpieczenia społecznego przez rolnika, który uzyskuje niewielkie przychody z działalności pozarolniczej. W każdym razie usunięcie rolnika z ubezpieczenia rolniczego nie powinno odbywać się przez użycie środków nieproporcjonalnych, które niekonstytucyjnie ingerują w rolniczy tytuł ubezpieczenia społecznego i prowadzą jedynie do „zaciśnięcia pętli zadłużeniowej” w postaci zaległości składkowych z innego (zbiegającego się) tytułu ubezpieczeń społecznych, która doprowadza rolnika do stanu upadłości finansowej.

Wyrok SN z 20 marca 2013 r., I UK 556/12,
Lex, nr 1438701

Co prawda, z art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników wynika, że Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników prowadzi działalność w zakresie informowania ubezpieczonych i świadczeniobiorców o prawach i obowiązkach wynikających z ustawy oraz propagowania działalności Kasy, to jednak przepis ten nie może być rozumiany jako obowiązek indywidualnego pouczenia rolnika o każdej zmianie ustawy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 4 kwietnia 2013 r., III AUa 1337/12,
Lex, nr 1313356

Stała praca w gospodarstwie rolnym nie polega na codziennym wykonywaniu czynności rolniczych, co ze względu na rozmiar gospodarstwa, sezonowość prac lub rodzaj produkcji może nie być w pewnych okresach konieczne, lecz polega na gotowości wykonywania pracy rolniczej, jeżeli sytuacja tego wymaga, a więc w tym wypadku na dyspozycyjności osoby pracującej w gospodarstwie rolnym, w wymiarze czasu pracy, za który uważa się wymiar co najmniej połowy pełnego wymiaru czasu pracy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 17 kwietnia 2013 r., III AUa 82/13,
Lex, nr 1307486

Pojęcia „stałej pracy” nie należy utożsamiać z koniecznością ciągłego jej wykonywania i nie zawsze praca ta musi polegać na nieustannym podejmowaniu czynności rolniczych. Jeśli bowiem prawodawca wprowadza zarówno pojęcie „rolnika”, jak i „domownika”, to zapewne czyni to po to, by odróżnić charakter świadczonej przez każdego z nich pracy w gospodarstwie rolnym. Zatem sam fakt pobierania przez skarżącego nauki w szkole – co istotne – pobliskiej z racji jego miejsca zamieszkania, przy jednoczesnym wykonywaniu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców, nie może stanowić przeszkody do uznania go za domownika, w rozumieniu przepisów ustawy z 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Wyrok WSA w Warszawie z 18 kwietnia 2013 r., II SA/Wa 224/13,
Lex, nr 1317045

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. Przepis art. 28 ust. 4 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników należy interpretować w zgodzie z art. 6 pkt 1 i 3, w którym podmiotem ubezpieczenia nie jest właściciel lub posiadacz gospodarstwa rolnego, lecz wyłącznie osoba prowadząca działalność rolniczą w posiadanym gospodarstwie rolnym. Powyższe prowadzi do wniosku, że własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego, które obecnie pozosta-

ją poza sferą stosunku ubezpieczenia społecznego rolników i są prawnie obojętne przy objęciu ubezpieczeniem, nie mogą mieć wpływu na wysokość pobieranych świadczeń. Uzyskanie możliwości pobierania pełnego świadczenia może zależeć tylko (i zależy) od zaprzestania działalności rolniczej, zatem właściciele gruntów innych niż wymienione w art. 28 ust. 4 pkt 1-7 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników mogą dowodzić, że nie są już rolnikami, gdyż nie prowadzą na nich działalności rolniczej.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 11 czerwca 2013 r., III AUa 1529/12,
Lex, nr 1335687

1. Przepis art. 5a ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników w brzmieniu obowiązującym od dnia 2 kwietnia 2004 r. nie daje podstawy do przywrócenia ubezpieczonemu terminu. Przepis ten jest przepisem o charakterze materialnym, a nie procesowym i jako taki na gruncie ówczesnie obowiązujących przepisów nie mógł zostać przywrócony. Jednocześnie skutkiem niedochowania określonego przepisem czternastodniowego terminu jest ustanie ubezpieczenia społecznego rolników.

2. Pojęcie „zdarzeń losowych”, o jakich mowa w art. 5a ust. 7 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników należy utożsamiać z nadzwyczajnym, niepewnym i niezależnym od woli ubezpieczonego zdarzeniem, którego nie mógł przewidzieć i którego nastąpieniu nie mógł zapobiec, pomimo zachowania wymaganej w danych okolicznościach staranności. W zgodzie z takim rozumieniem przedstawionego pojęcia, do kategorii zdarzeń losowych zaliczyć trzeba tak zdarzenia związane z działaniami sił przyrody, jak na przykład ogień, powódź i grad, obsunięcie się ziemi lub tapnięcia, ale także zdarzenia związane z działaniami ludzkimi, jak na przykład nagła i nieprzewidziana choroba, przestępstwo, wypadek komunikacyjny. Nieznajomość prawa nie stanowi natomiast zdarzenia losowego uzasadniającego przywrócenie terminu w rozumieniu art. 5a ust. 7 ustawy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 20 czerwca 2013 r., III AUa 114/13,
Lex, nr 1428228

To iż umowę o przekazaniu gospodarstwa rolnego podpisał tylko jeden z małżonków, nie może być podstawą do stwierdzenia, że była ona nieważna, gdyż jeżeli czynność prawna była dokonana w okresie trwania małżeństwa, skutecznego nabycia nieruchomości, której ona dotyczyła do wspólności małżeńskiej mógł dokonać tylko jeden z małżonków.

Postanowienie SN z 21 czerwca 2013 r., I CSK 621/12,
Lex, nr 1375303

Przy właściwej organizacji pracy rolnik może prowadzić gospodarstwo rolne – zarządzać nim w określonym zakresie – i jednocześnie sprawować opiekę nad osobą niepełnosprawną. Jest bowiem organizatorem własnej pracy – ma możliwość jej zaplanowania, dostosowania rozkładu zajęć do potrzeb rodziny, w tym wyznaczenia czasu niezbędnego na czynności opiekuńcze nad osobą niepełnosprawną. Stąd sam fakt prowadzenia gospodarstwa rolnego pozbawia rolnika prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i nie ma w tym wypadku potrzeby dokonywania oceny, czy wielkość posiadanego przez niego gospodarstwa, rodzaj upraw itp. okoliczności pozwalałyby jemu na podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej poza rolnictwem.

Wyrok WSA w Poznaniu z 7 sierpnia 2013 r., IV SA/Po 482/13,
Lex, nr 1359719

Podlegać ubezpieczeniom społecznym rolników w myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1991 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników będzie osoba (rolnik) posiadająca gospodarstwo rolne i prowadząca na własny rachunek zawodową, związaną z tym gospodarstwem, stałą i osobistą działalność, mającą charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem, przy czym praca ta lub czynności nie muszą mieć fizycznego charakteru, a mogą polegać np. na zarządzaniu gospodarstwem.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 21 sierpnia 2013 r., II AUa 1767/12,
Lex, nr 1363258

Fałszywe jest zapatrywanie, że rolnik może stale przebywać poza gospodarstwem rolnym i z innego miejsca kierować i nadzorować pracą innych osób. Podleganie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu ma wymiar indywidualny, na co wskazuje warunek osobistego prowadzenia działalności. W ujęciu czynnościowym powinność rolnika została określona jako „prowadzenie”. Znaczenie tego zwrotu wskazuje, że zachowanie rolnika ma zmierzać do osiągnięcia zamierzonego celu.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 2 października 2013 r., III AUa 202/12,
Lex, nr 1378569

1. Wystarczające dla uznania pracy domownika w gospodarstwie rolnym za stałą pracę jest wykonywanie w jej przebiegu wszystkich zabiegów agrotechnicznych związanych z prowadzoną produkcją w rozmiarze dyktowanym potrzebami i terminami tych prac oraz używaniem sprzętu ułatwiającym te prace.

2. W myśl ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, charakter pracy domownika w gospodarstwie rolnym nie może być utożsamiany z charakterem pracy rolnika w takim gospodarstwie. Domownik nie prowadzi zawodowej działalności rolniczej na własny rachunek, lecz wyłącznie pomaga rolnikowi w prowadzeniu takiej działalności i stąd też nie musi on pracować w takim samym wymiarze godzi-

nowym, jak rolnik i może sobie pozwolić na jednoczesne kształcenie. Na takie rozumienie charakteru pracy domownika wskazuje znany już sam fakt rozróżnienia w art. 6 pkt 1 i 2 definicji „rolnika” i „domownika”. Gdyby zamiarem ustawodawcy było jednakowe traktowanie nakładu pracy domownika i rolnika oraz ich wkładu w rozwój gospodarstwa rolnego, to z pewnością nie wprowadzałby takiego rozróżnienia.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2013 r., III SA/Wa 609/13,
Lex, nr 1412282

Płatności bezpośrednie i wspieranie rozwoju obszarów wiejskich

Sam fakt wykoszenia działki po dniu kontroli nie zmienia faktu, że przedmiotowa działka nie jest systematycznie użytkowana rolniczo.

Wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2013 r., III SA/Kr 474/12,
Lex, nr 1274772

Ustalenia w zakresie faktycznej powierzchni działek rolnych kwalifikujących się do objęcia płatnościami należą niewątpliwie do podstawowych czynności w toku prowadzonego przez organ postępowania w sprawie przyznania jednolitej płatności obszarowej. Jeżeli organ odwoławczy wykaże, iż powierzchnia ewidencyjno-gospodarcza zadeklarowana we wniosku może nie odzwierciedlać rzeczywistej powierzchni działek rolnych, to należy uchylić zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji, a sprawę przekazać do ponownego rozpoznania, zalecając przeprowadzenie stosownego postępowania wyjaśniającego w tym zakresie.

Wyrok WSA w Łodzi z 11 stycznia 2013 r., III SA/Łd 672/12,
Lex, nr 1270559

Organ musi wskazać, że działka na podstawie obowiązującej normy prawnej, przedstawić ustalenie jej znaczenia (rozumienia, tj. wykładnię prawa), przedstawić ustalenia faktów uznanych za udowodnione na podstawie określonych materiałów i przyjętej teorii dowodów (wynikającej z regulacji ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego), przedstawić proces subsumpcji faktów uznanych za udowodnione pod stosowaną normę, czy normy prawne, wskazać ustalenia następstw prawnych.

Wyrok WSA w Krakowie z 22 stycznia 2013 r., III SA/Kr 492/12,
Lex, nr 1274776

Odmowa a uniemożliwienie nie są pojęciami tożsamymi. Odmowa oznacza tylko tyle, że producent nie wyraził zgody na kontrolę, a zgoda taka przecież nie jest konieczna.

W świetle stosowanych przepisów prawa wspólnotowego obecność producenta rolnego przy bezpośrednich czynnościach kontrolnych nie jest wymagana, co więcej nie jest wymagane powiadomienie go o kontroli. Jeżeli nie jest wymagana ani jego obecności, ani nawet powiadomienie go o kontroli, to tym bardziej nie jest wymagana jego zgoda na przeprowadzenie czynności kontrolnych.

Wyrok WSA w Gdańsku z 6 lutego 2013 r., I SA/Gd 1410/12,
Lex, nr 1369590

W art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego obowiązek organu został ograniczony jedynie do wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego wskazanego przez stronę. Na organach nie ciąży natomiast obowiązek aktywnego poszukiwania dowodów na poparcie uprawnienia wnioskodawcy do otrzymania płatności.

Wyrok NSA z 22 lutego 2013 r., II GSK 2204/11,
Lex, nr 1354901

Ustalanie obszaru upraw dla których przyznawana jest płatność rolna, w tym na zasiedlanie 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.

Wyrok WSA w Olsztynie z 14 marca 2013 r., I SA/Ol 80/13,
Lex, nr 1302822

Rolnik, który składa fałszywe deklaracje, zwłaszcza w zakresie niezgodnej z rzeczywistością powierzchni zadeklarowanego obszaru, podlega sankcjom przewidzianym w przepisie art. 72 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), bez względu na to, czy odpowiednie środki pomocowe zostały mu przyznane, czy też nie.

Wyrok NSA z 22 marca 2013 r., II GSK 2387/11,
Lex, nr 1331842

Płatności są przyznawane w relacji do danego roku kalendarzowego i wypłacane przy przyjęciu założenia, że stan posiadania połączony jest z prowadzeniem działalności rolniczej, który powinien trwać przez cały rok objęty wnioskiem o płatność. Na prawo do płatności za dany rok kalendarzowy nie ma wpływu ustanie posiadania w następnym roku kalendarzowym, przed wydaniem przez organ decyzji w tej sprawie.

Wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2310/11,
Lex, nr 1337133

Przeszkodą do wypłaty producentowi rolnemu za dany rok kalendarzowy nie mogą być zmiany stanu faktycznego w zakresie gospodarowania na danych gruntach zaistniałe po upływie określonego we wniosku roku kalendarzowego.

Wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2309/11,
Lex, nr 1337132

1. Występowanie samosiejek drzew wskazuje na brak utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej w szczególności zgodnie z minimalnymi normami.

2. W ramach systemu wsparcia bezpośredniego udzielona jest pomoc do gruntów już pozostających w dobrej kulturze rolnej, nie służy ta pomoc do doprowadzenia gruntu zaniedbanego do takiego stanu.

3. Sytuacja procesowa strony w postępowaniu o przyznanie płatności w zakresie dowodzenia została w sposób istotny zmodyfikowana, w stosunku do reguł przyjętych w k.p.a., według których obowiązek przeprowadzenia całego postępowania, co do wszystkich istotnych okoliczności spoczywa na organie. Strona w postępowaniu w sprawie przyznania płatności została zobligowana do współdziałania z organem pod rygorem wywiedzenia dla niej negatywnych skutków.

4. Posiadanie gospodarstwa rolnego lub gruntu ściśle wiąże się z produkcją rolną, zatem konieczne jest faktyczne użytkowanie gruntów rolnych. Takie rozumienie posiadania połączonego z faktycznym użytkowaniem gruntów rolnych wiąże się z celem dopłat, czyli dofinansowaniem do produkcji rolnej i pomocy rolnikom rzeczywiście użytkującym posiadane grunty rolne. Zatem aby zostać beneficjentem pomocy w ramach mechanizmu bezpośredniego wsparcia nie wystarczy być posiadaczem gruntów rolnych, ale należy je przede wszystkim rolniczo użytkować, zachowując zasady ich utrzymania w należytym stanie.

Wyrok WSA w Szczecinie z 25 kwietnia 2013 r., I SA/Sz 1113/12,
Lex, nr 1316576

Przeszkodą do wypłaty producentowi rolnemu za dany rok kalendarzowy płatności ONW nie mogą być zmiany stanu faktycznego w zakresie gospodarowania na danych gruntach zaistniałe po upływie określonego we wniosku roku kalendarzowego, a nawet zaistniałe po terminie, który łączy się co do zasady z zakończeniem wykonywania na gruntach rolnych czynności przez producenta rolnego.

Wyrok NSA z 7 maja 2013 r., II GSK 263/12,
Lex, nr 1328493

Aby otrzymać płatności ONW nie wystarczy być posiadaczem ani nawet właścicielem działek, lecz konieczne jest ich rolnicze użytkowanie.

Wyrok WSA w Białymstoku z 22 maja 2013 r., I SA/Bk 129/13,
Lex, nr 1326931

Sama możliwość władania gruntami rolnymi nie wystarczy, liczy się bowiem efektywne (rzeczywiste) w sensie gospodarczym korzystanie z gruntów, czyli faktyczne ich użytkowanie.

Wyrok WSA w Białymstoku z 18 czerwca 2013 r., I SA/Bk 21/13,
Lex, nr 1400864

1. Posiadanie uprawniające do uzyskania płatności musi zawierać w sobie kilka szczególnych cech: musi to być faktyczne posiadanie i rolnicze użytkowanie gruntów utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej i ściśle związanych z produkcją rolną, której przecież wspieraniu płatności mają służyć.

2. Istotą płatności bezpośrednich do gruntów rolnych jest pomoc rolnikowi, który faktycznie użytkuje grunty rolne, utrzymując je zgodnie z normami, decyduje o profilu upraw i dokonuje swobodnie zabiegów agrotechnicznych oraz zbiera plony, a nie jedynie posiada tytuł prawny do zadeklarowanych gruntów. Sama więc możliwość władania gruntami rolnymi nie wystarczy, liczy się bowiem efektywne (rzeczywiste) w sensie gospodarczym korzystanie z gruntów, czyli faktyczne ich użytkowanie.

Wyrok WSA w Białymstoku z 18 czerwca 2013 r., I SA/Bk 23/13,
Lex, nr 1400870

Postępowanie wyjaśniające w sprawach o przyznanie płatności jest szczególnym, uproszczonym postępowaniem administracyjnym, w którym organ administracji, w zakresie odnoszącym się do ustaleń stanu faktycznego sprawy, proceduje na podstawie materiału dowodowego wskazanego we wniosku, a także na podstawie dowodów i innych dokumentów wskazanych i dołączonych przez wnioskodawcę. To na nim spoczywa ciężar udowodnienia faktu, z którego wywodzi skutki prawne. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że organ administracji, zasadniczo, zwolniony jest z obowiązku poszukiwania dowodów na okoliczności istotne z punktu widzenia uprawnień wnioskodawcy do płatności.

Wyrok WSA w Gdańsku z 25 czerwca 2013 r., I SA/Gd 391/13,
Lex, nr 1368510

Stanowisko, jakoby już sam fakt utraty przez beneficjenta działki rolnej na skutek jej zlicytowania na rzecz innego rolnika pozbawia go możliwości zwolnienia się od obowiązku zwrotu płatności ONW, nie zasługuje na akceptację. Dla kwestii obowiązku zwrotu przez beneficjenta płatności z tytułu ONW istotne znaczenie ma zatem okoliczność, czy nabywca, który uzyskał działkę rolną w drodze licytacji, przejął zobowiązanie beneficjentaciążące na tej działce, w zakresie, o którym wyżej mowa.

Wyrok NSA z 11 września 2013 r., II GSK 539/12,
Lex, nr 1460163

1. Ustalenie, czy przyznane uprzednio kwoty pomocy czy płatności były przyznane nienależnie lub w nadmiernej wysokości może wynikać z ustaleń dokonanych w toku postępowania toczącego się na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jak i z ostatecznych decyzji wydanych w postępowaniach nadzwyczajnych w przedmiocie przyznania płatności lub pomocy. W tej drugiej sytuacji, zadaniem właściwego organu nie jest kontrolowanie zasadności wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przyznającej środki, a jedynie ustalenie, czy wyeliminowanie to jest prawnie skuteczne.

2. Zarówno gdy w postępowaniu o ustalenie kwoty nadmiernie pobranych lub nienależnie pobranych środków publicznych przesłanka ta została ustalona w oparciu o dowody przeprowadzone w tej sprawie jak i wtedy, gdy wynika ona z ostatecznych decyzji uchylających lub stwierdzających nieważność decyzji w przedmiocie przyznania płatności czy pomocy, jest to kwestia mieszcząca się w sferze ustaleń faktycznych, a zatem prawidłowego zastosowania art. 29 ust. 1 ustawy z 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wyrok WSA w Lublinie z 24 września 2013 r., III SA/Lu 416/13,
Lex, nr 1465746

Niemожność ubiegania się o dopłaty bezpośrednio do gruntów zalesionych wynika z faktu niemożności spełnienia, co do gruntu zalesionego, warunku utrzymania go w dobrej kulturze rolnej (co w przypadku trwałych użytków zielonych polega na przynajmniej jednorazowym koszeniu przed 31 lipca).

Wyrok NSA z 15 października 2013 r., II GSK 958/12,
„Wspólnota” 2014, nr 8, poz. 54

Opodatkowanie rolnictwa

1. Umowa o dożywocie ma charakter odpłatny. Świadczenie znajduje swój odpowiednik w świadczeniach nabywcy nieruchomości. Tym samym mamy do czynienia z odpłatnym zbyciem nieruchomości, stanowiącym źródło przychodu, o jakim mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a i art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f., podlegającym opodatkowaniu zgodnie z zasadami podanymi w wydanej indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego.

2. Nie jest możliwe zastosowanie art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f., w którym przy ustalaniu podstawy opodatkowania bierze się wartość wyrażoną w umowie (lub wartość rynkową), gdyż ta w przypadku umowy o dożywocie nie występuje, ponieważ takie postępowanie prowadziłoby do ryzyka dowolnego i oderwanego od stanu faktycznego określenia przez organy podatkowe wielkości przychodu podległego opodatkowaniu.

Wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2013 r., I SA/Gd 1283/12,
Lex, nr 1291475

Skoro ustawodawca wskazuje na „grupy producentów rolnych” i rejestr tych grup, to nie ma podstaw, aby zwolnienie rozszerzyć na inne grupy producenckie, w tym na wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw, czy uznane grupy producenckie. Wyraźnie wskazać należy, że „grupa producentów rolnych” i „wstępnie uznana grupa producentów”, nie są podmiotami tożsamymi, albowiem ich powstanie, wymogi, jakie mają spełniać i rejestry, którym podlegają wynikają z różnych aktów prawnych.

Wyrok WSA w Warszawie z 24 stycznia 2013 r., III SA/Wa 2806/12,
Lex, nr 1326511

Rolnikiem będącym podatnikiem podatku od towarów i usług jest podmiot prowadzący szczególny rodzaj działalności gospodarczej tzn. działalność rolniczą w ramach gospodarstwa rolnego (również gospodarstwa leśnego lub gospodarstwa rybacciego) i w jej zakresie jest producentem (wytwarza produkty rolne celem ich dostawy), jak i usługodawcą (świadczy usługi rolnicze) na rzecz podmiotów trzecich. Ma tym samym zamiar prowadzenia takiej działalności gospodarczej poprzez chęć produkowania, sprzedawania produktów rolnych czy świadczenia usług rolniczych innym podmiotom. Działalność rolnika jest tym samym działalnością odmienną od wskazanej w treści art. 15 ust. 2 u.p.t.u. działalności producenta, handlowca czy usługodawcy, jak też wykorzystywania towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych. Jej odmienność wynika z charakteru rolniczego dokonywanych przez niego dostaw towarów czy świadczonych usług. Z powyższego wynika, że nie każdy rolnik w znaczeniu potocznym jest rolnikiem w rozumieniu u.p.t.u.

Wyrok WSA w Białymstoku z 30 stycznia 2013 r., I SA/Bk 364/12,
Lex, nr 1271787

1. Uznanie jakiegokolwiek podmiotu za podatnika podatku rolnego i opodatkowanie stanowiących jego własność gruntów gospodarstwa rolnego, nie zależy od tego, czy prowadzona jest na tych gruntach działalność rolnicza, czy też nie.

2. Każdy ze współwłaścicieli gruntu, bez względu na to, z jakiej części gruntu faktycznie korzysta, pozostaje osobiście odpowiedzialny na całość powstałego zobowiązania podatkowego, z zastrzeżeniem, że jego uiszczenie przez jednego ze współwłaścicieli – zwalnia pozostałych.

3. Decyzja w sprawie wymiaru podatku w omawianych przypadku (art. 5 ust. 5 u.p.r.), winna zostać wydana na wszystkich współwłaścicieli. Niezbędnym warunkiem jest również doręczenie decyzji każdemu ze współwłaścicieli.

4. Jeżeli przedmiotem postępowania jest zobowiązanie podatkowe ciężące solidarnie na większej liczbie podatników, każdy z tych podatników powinien uczestniczyć w postępowaniu przed organami obu instancji w charakterze strony. W przeciw-

nym wypadku, postępowanie jest dotknięte wadą, stanowiącą przesłankę do wznowienia postępowania.

Wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2013 r., I SA/Kr 845/12,
Lex, nr 1342566

Przychody uzyskane z czynności wykraczających poza ustawowo zdefiniowany zakres działalności rolniczej należy traktować jako „pozarolnicze” i tym samym podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych według zasad określonych w u.p.d.o.p.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 lutego 2013 r., I SA/Go 20/13,
Lex, nr 1329262

1. Grunty nie są objęte podatkiem od nieruchomości, gdy zgodnie z klasyfikacją ewidencji gruntów i budynków stanowią użytki rolne.

2. Nawet budynki typowego rolnika położone na gruntach niesklasyfikowanych jako użytki rolne nie mogą być zwolnione od podatku od nieruchomości. Muszą to być budynki położone na gruntach rolnych stanowiących gospodarstwo rolne.

Wyrok WSA w Poznaniu z 13 marca 2013 r., III SA/Po 851/12,
Lex, nr 1303129

Podatnik świadczący usługi rolnicze nie może łączyć dwóch statusów – podatnika VAT zwolnionego jako rolnik ryczałtowy z tytułu sprzedaży produktów rolnych pochodzących z własnej działalności i jednocześnie podatnika VAT czynnego – w pozostałym zakresie działalności rolnej, tj. świadczenia usług rolniczych wymienionych w art. 2 pkt 21 u.p.t.u.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 sierpnia 2013 r., I SA/Bd 493/13,
Lex, nr 1440304

Ochrona gruntów rolnych i leśnych

Z art. 15 ust. 5 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że na jego podstawie organ może nałożyć obowiązek wykonania np. oprysków czy zabiegów odchwaszczających grunt lub zabiegów zapewniających odpowiednią kwasowość gruntu, ale nie może nałożyć ogólnego obowiązku wykorzystywania gruntu zgodnie z przeznaczeniem i to nie tylko dlatego, że jest to obowiązek ogólny, nieskonkretyzowany, ale również i przede wszystkim dlatego, że nie można w drodze decyzji administracyjnej nakładać na podmioty prawa obowiązków wynikających z samego prawa.

Wyrok WSA w Szczecinie z 7 stycznia 2013 r., II SA/Sz 1062/12,
Lex, 1274645

Stroną postępowania w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest przede wszystkim wnioskodawca, czyli wójt, burmistrz lub prezydent. Jednakże przyjąć należy, że w postępowaniu tym przymiot strony może przysługiwać także właścicielom gruntów rolnych (leśnych) zainteresowanym zmianą ich przeznaczenia na cele nierolnicze (nieleśne).

Wyrok NSA z 29 stycznia 2013 r., II OSK 1773/11,
Lex, nr 1358399

Uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p. w związku z art. 64 ust. 1 tej ustawy nie można utożsamiać ze sprawą zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o której mowa w art. 7 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wyrok WSA w Krakowie z 13 marca 2013 r., II SA/Kr 84/13,
Lex, nr 1303010

Określenie „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia” nie zostawia pola do wykładni rozszerzającej. Ustawodawca wyraźnie łączy w jedną całość granice uwzględnianego obszaru ze zmianą jego przeznaczenia, czyli nakazuje ograniczanie powierzchni, dla której ma nastąpić zmiana przeznaczenia, do działek inwestora. Kryterium obszarowe zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych będzie, dotyczyło jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele.

Wyrok WSA w Poznaniu z 20 czerwca 2013 r., II SA/Po 404/13,
Lex, nr 1504898

1. Interpretując pojęcie „zwarłego obszaru projektowanego do takiego przeznaczenia” należy w pierwszej kolejności zauważyć, że biorąc pod uwagę konstrukcję przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przez wskazane w nim „takie przeznaczenie” rozumieć należy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne.

2. Ustawodawca ustanowił wymóg uzyskania zgody właściwego ministra na przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, tylko dla sytuacji, gdy zwarty obszar gruntów, które miałyby zmienić przeznaczenie, przekroczył 0,5 ha.

Wyrok WSA w Poznaniu z 11 września 2013 r., II SA/Po 457/13,
Lex, nr 1370922

Przepis art. 20 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma w istocie charakter zasady ustawowej, a organy administracji właściwe do wydawania decyzji dotyczących rekultywacji gruntów mają na celu nie tyle ochronę indywidual-

nych interesów właścicieli gruntów, co ochronę interesu publicznego, leżącego u podstaw ustawowej regulacji ochrony gruntów rolnych i leśnych jako dobra publicznego. Dlatego też wydanie decyzji w przedmiocie rekultywacji wymaga od organu wszechstronnego rozważenia wszystkich występujących w sprawie okoliczności.

Wyrok WSA w Olsztynie z 22 października 2013 r., II SA/OI 607/13,
Lex, nr 1390171

Inne

Przewidziana w art. 112 o.p. instytucja odpowiedzialności osoby trzeciej – nabywcy majątku podatnika za zobowiązania, ma na celu zabezpieczenie należności Skarbu Państwa, gdy podatnik (płatnik) okaże się niewypłacalny na skutek zbycia majątku. Z treści tego przepisu wynika, że nabywca gospodarstwa rolnego odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie ze zbywcą za powstałe do dnia nabycia zaległości składkowe związane z prowadzonym gospodarstwem rolnym, chyba że przy zachowaniu należytej staranności nie mógł wiedzieć o tych zaległościach.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 9 stycznia 2013 r., III AUa 1037/12,
Lex, nr 1267330

Przedmiotem kontraktacji nie jest dostawa skądkolwiek pochodzącego produktu *in genere*, lecz wyprodukowanie w gospodarstwie producenta rolnego produktu i jego dostarczenie. Własna produkcja jest istotnym elementem umowy kontraktacji. Ta podstawowa cecha umowy kontraktacji odróżnia ją w sposób oczywisty od umowy sprzedaży, która obowiązkowi wyprodukowania przedmiotu sprzedaży nie przewiduje i nie włącza do tzw. *essentialia negotii*, jak to właśnie ma miejsce w kontraktacji.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 12 lutego 2013 r., V ACa 1043/12,
Lex, nr 1313249

Żaden przepis rozporządzenia z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych (Dz. U. Nr 137, poz. 966 ze zm.), ani ustawy z 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie przewidują, by dopuszczalne było czasowe „zawieszenie” obowiązywania nakazu zgodnego z przepisami powołanego rozporządzenia znakowania środków spożywczych.

Wyrok WSA w Poznaniu z 21 lutego 2013 r., II SA/Po 1058/12,
Lex, nr 1320800

Nie jest przesłanką uznania nieruchomości za gospodarstwo rolne faktyczne prowadzenie na nabytych gruntach działalności rolniczej. Ponadto nie ma znaczenia, jakie jest przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.

W zawartej w art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy z 1984 r. o podatku rolnym definicji gospodarstwa rolnego znaczenie ma klasyfikacja gruntów w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, a nie przeznaczenie gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego.

Wyrok WSA w Poznaniu z 12 marca 2013 r., III SA/Po 8/13,
Lex, nr 1303126

1. Pojęcie zabudowy zagrodowej powinno być rozumiane w sensie potocznym, a zatem jako zespół budynków obejmujących wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położone w obrębie jednego podwórza.

2. Związek gospodarstwa rolnego z zabudową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewnej całości produkcyjnej, co oznacza iż planowania zabudowa nie musi znajdować się na tym samym gruncie co reszta gospodarstwa.

Wyrok WSA w Olsztynie z 28 marca 2013 r., II SA/Ol 109/13,
Lex, nr 1465408

W konsekwencji wyboru przez strony umowy darowizny gospodarstwa rolnego, w związku z zaprzestaniem prowadzenia przez rolnika działalności rolniczej, wyłączone jest uznanie tej umowy za umowę z następcą (art. 84 i 85 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników), a także jej rozwiązanie w trybie art. 89 tej ustawy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 23 maja 2013 r., I ACa 157/13,
Lex, nr 1324669

Członkowie prezydium związku rolników ponoszą odpowiedzialność za jego załębłości, mimo że nie ma on zdolności upadłościowej.

Wyrok NSA z 9 sierpnia 2014 r., I FSK 1236/12,
„Gazeta Prawna” 2013, nr 161, poz. 3

Stała praca w gospodarstwie rolnym nie polega na codziennym wykonywaniu czynności rolniczych, co ze względu na rozmiar gospodarstwa, sezonowość prac lub rodzaj produkcji może nie być w pewnych okresach konieczne, lecz polega na gotowości wykonywania pracy rolniczej, jeżeli sytuacja tego wymaga, a więc w tym wypadku na dyspozycyjności osoby pracującej w gospodarstwie rolnym, w wymiarze czasu pracy, za który uważa się wymiar co najmniej połowy pełnego wymiaru czasu pracy. Tego rodzaju ustalenie nie wymaga wiadomości specjalnych, a należy wyłącznie do orzekającego sądu, który czyni je w oparciu o wszelkie dowody osobowe czy też dowody z dokumentów, przy uwzględnieniu zasad logiki i doświadczenia życiowego.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 21 sierpnia 2013 r., III AUa 461/13,
Lex, nr 1362801

Na zabudowę zagrodową składa się zawsze zespół budynków, z którym najmniej jeden musi mieć charakter mieszkalny w obrębie jednego podwórza. Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewną całość produkcyjną. Na etapie ustalania warunków zabudowy organ powinien czuwać i badać, czy zamierzenie inwestora deklarowane jako część siedliska rolniczego związanego z prowadzonym przez niego gospodarstwem rolnym, rzeczywiście służy funkcji deklarowanej – prowadzeniu gospodarstwa rolnego, a nie jest w istocie zabudową mieszkaniową.

Wyrok WSA w Poznaniu z 4 września 2013 r., IV SA/Po 396/13,
Lex, nr 1371825

Prowadzenie przez radnego gospodarstwa rolnego na podstawie umowy dzierżawy, na gruntach stanowiących własność gminy, stanowi naruszenie art. 24f u.s.g.

Wyrok WSA w Poznaniu z 6 września 2013 r., II SA/Po 590/13,
Lex, nr 1393267

„Prowadzenie działalności rolniczej” nie musi polegać na wykonywaniu pracy fizycznej. Możliwe jest jej prowadzenie polegające na samym zarządzaniu gospodarstwem.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 6 listopada 2013 r. III AUa 487/13,
Lex, nr 1391979

Nieruchomością rolną w rozumieniu ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.) nie jest nieruchomość przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż produkcja rolna.

Wyrok SN z 13 grudnia 2013, III CSK 32/13,
OSNC 2014, nr 9, poz. 96

Opracowanie: DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO

PPR Nr 1 (14) – 2014, 297-323
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.21

V. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA ROK 2013

I. Książki

- BALICKI A., SYSKA M., SZOSTEK D., SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., red., WOJCIECHOWSKI P., *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013.
- BIELUK J., *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013.
- BŁĄŻEJEWSKA K., *Prawne aspekty produkcji i wykorzystania biomasy rolniczej na cele energetyczne*, Poznań 2013.
- BUDZINOWSKI R., red., „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1 (12).
- BUDZINOWSKI R., red., „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2 (13).
- CZECHOWSKI P., red., *Prawo rolne*, Warszawa 2013.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., NIEWIADOMSKA A., NOWAK A. Z., *Wpływ funduszy strukturalnych na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa*, Warszawa 2013.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.
- MARCINIUK K., *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
- NIEWIADOMSKI A., *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz w Republice Federalnej Niemiec w okresie transformacji ustrojowej po 1989 roku*, Warszawa 2013.
- PRUTIS S., red., „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.

II. Artykuły i studia

- BĘDŹMIROWSKA P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- BIELUK J., *O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.

- BLAJER P., *Die EU – Beihilferegeln und der Bodenerwerb in Ostdeutschland*, „Jahrbuch des Agrarrecht” Band XII, red. J. Martínez, Göttingen 2013.
- BLAJER P., *Status prawny osób pozostających w związkach partnerskich w gospodarstwach rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- BLĄŻEJEWSKA K., *Biomass and Agricultural Land Use in the EU, Polish, Germany and French Regulations*, „Jahrbuch des Agrarrecht” Band XII, red. J. Martínez, Göttingen 2013.
- BLĄŻEJEWSKA K., *Status prawny wybranych rodzajów biomasy rolniczej – kilka uwag w świetle nowego prawodawstwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- BUDZINOWSKI R., *Agrarrecht als Wissenschaft*, „Jahrbuch des Agrarrecht” Band XII, red. J. Martínez, Göttingen 2013.
- BUDZINOWSKI R., *Podstawowe założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- BUDZINOWSKI R., SUCHOŃ A., BLĄŻEJEWSKA K., *Pologne: Développement du droit rural dans l'UE, dans les États et les régions et dans l'OMC*, w: *L'agriculture et les exigences du développement durable*, red. P. Richli, Harmattan 2013.
- BUSSE CH., *Nowa niemiecka ustawa o strukturze rynku rolnego z 2013 r. – rolnicze organizacje producentów i związki branżowe w prawie niemieckim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Die rechtlichen Regelungen der staatlichen landwirtschaftlichen Flächen in Polen und Deutschland nach 1989 – Ähnlichkeiten und Unterschiede*, „Jahrbuch des Agrarrecht” Band XII, red. J. Martínez, Göttingen 2013.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Podstawy prawne przekształceń własnościowych w rolnictwie i ich ewolucja*, w: *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy*, Warszawa 2013.
- CZECHOWSKI P., NIEWIADOMSKI A., *Wybrane pojęcia i konstrukcje prawa rolnego w perspektywie europejskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- CZECHOWSKI P., WOJCIECHOWSKI P., MARCINIUK K., NIEWIADOMSKI A., *Prawo rolne jako przykład mieszanej metody cywilno- i administracyjnoprawnej w kontekście krajowym i europejskim. Jego rola jako przedmiotu obowiązkowego*, w: *Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze*, Warszawa 2013.
- DANIEL P., *Postępowanie w przedmiocie zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- GŁODOWSKI W., MUCHA J., *Wykonywanie zarządu nad gospodarstwem rolnym ustanowionego dla zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- HABERKO J., *Żywnienie dzieci. Zarys problematyki cywilnoprawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- JEŻYŃSKA B., *Environmental Authorities in the Mechanisms of the Common Agricultural Policy of the European Union*, w: *Assessment of Legal Model of Environmental Pro-*

- tection in Poland and Slovakia. Posúdenie modelu právnej ochrany životného prostredia v Pol'sku a na Slovensku*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Kosice 2013.
- JEŻYŃSKA B., *Obszary Natura 2000 w ramach wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, w: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Uniwersytetu Łódzkiego i Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych O/Wielkopolski, Szczecin-Łódź-Poznań 2013.
- JEŻYŃSKA B., *Prawo krajowe RP w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego*, w: *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- JEŻYŃSKA B., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Uwagi de lege ferenda*, w: *Księga życia i twórczości*, t. 5: *Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Romanowi Tokarczykowi*, red. Z. Władek, J. Stelmasiak, W. Ogłóza, K. Kukuryk, Lublin 2013.
- KAPAŁA A., *System monitorowania żywności jako instrument gwarancji bezpieczeństwa żywności*, w: *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 1 red. K. Knoppek, J. Mucha, Poznań 2013.
- KAPAŁA A., *The Concept of Agrotourism in the EU Law and National Laws*, „Jahrbuch des Agrarrecht” Band XII, red. J. Martinez, Göttingen 2013.
- KAPAŁA A., *W kwestii nowego modelu sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- KEMPA A., *GMO – szansa dla bezpieczeństwa żywnościowego czy zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- KEMPA-DYMIŃSKA A., *Procedura wprowadzenia do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych w UE i USA*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- KORZYCKA-IWANOW M., *Dobra chronione w obszarze prawa rolnego i żywnościowego*, w: *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, Wydawnictwo Sejmowe, Fundacja Utriusque Iris, Warszawa 2013.
- KUROWSKA T., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Diversification of the Agricultural Activities – Comparative Legal Analysis of the Selected Questiones*, „Jahrbuch des Agrarrecht” Band XII, red. J. Martinez, Göttingen 2013.
- LEGUTKO-KOBUS P., *Programowanie rozwoju w skali regionalnej i lokalnej – doświadczenia i wyzwania w perspektywie nowego okresu programowania 2014-2020 i konferencji Rio+20*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawne aspekty nanotechnologii w produkcji żywności i materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2(13).
- LEŚKIEWICZ K., *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- LIPIŃSKA I., PIASECKA-KWIATKOWSKA D., STEFKO O., *Factors Conditioning the Development of Safe Food Production in Poland*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, nr 3.
- LIPIŃSKA I., *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).

- LIPIŃSKA I., *Rola kontraktacji w kształtowaniu współpracy w agrobiznesie*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2013, nr 101.
- LIPIŃSKA I., *Rozwój obszarów przyrodniczo cennych – aspekty społeczne, ekonomiczne i prawne*, „Roczniki Naukowe SERIA” 15, 2013, z. 1.
- LIPIŃSKA I., STEFKO O., *Cultivation Contract as a Factor to Improve the Organization of the Food Processing Plant – Legal and Economic Aspects*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2013, nr 4.
- LIPIŃSKA I., *Współczesna rola umowy kontraktacji*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, nr 1.
- LITWINIUK P., *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- MARCINIUK K., *Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- MARCINIUK K., *Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE-USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- MICHAŁOWSKI R., *O bezumownym korzystaniu z gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- MICIŃSKA-BOJAREK M., *Bezpieczeństwo żywności a organizmy genetycznie modyfikowane. Instrumenty administracyjno-prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- MILANOWSKA D., *Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- NIEWIADOMSKI A., *European Ecological Network Nature 2000 – Opportunities and Threats*, „International Journal of Environmental, Earth Science and Engineering” 7, 2013, nr 9.
- NIEWIADOMSKI A., *Niemiecki Urząd Powierniczy oraz polska Agencja Nieruchomości Rolnych jako instytucje administracji publicznej dokonujące przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych w Polsce i w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec*, w: *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część czwarta*, Warszawa 2013.
- PRUTIS S., *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- SANAKIEWICZ Ł., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 950/11*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 7-8.
- STEFAŃSKA K., *Funkcje gospodarstwa rolnego w świetle art. 55.3 kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- STOKSIK J., *Projektowanie pomocy unijnej w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.

- SUCHOŃ A., *Cooperatives as an Instrument of the Development of Agriculture and Rural Areas in Poland*, w: *Genossenschaften im Fokus einer neuen Wirtschaftspolitik*, red. J. Brazda, M. Dellinger, D. Röhl, Wien 2013.
- SUCHOŃ A., *Genossenschaften in der Landwirtschaft und in ländlichem Raum (Rechtsvergleichsstudium)*, „Jahrbuch des Agrarrecht” Band XII, red. J. Martínez, Göttingen 2013.
- SUCHOŃ A., *Grupy producentów jako instrument rozwoju agrologistyki na rynku owoców i warzyw*, „Logistyka” 2013, nr 3.
- SUCHOŃ A., *Legal Principles of Running a Farm by Agricultural Production Cooperatives*, w: *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 1, red. K. Knoppek, J. Mucha, Poznań 2013.
- SUCHOŃ A., *O potrzebie zmian niektórych regulacji prawnych w zakresie obrotu i gospodarki gruntami rolnymi (uwagi z praktyki)*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- SUCHOŃ A., *Prawne aspekty zakładania i prowadzenia działalności przez wstępnie uznane grupy oraz organizacje producentów owoców i warzyw*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2 (13).
- SUCHOŃ A., *Prawne zasady transportu zwierząt oraz produktów rybołówstwa drogą wodną*, „Logistyka” 2013, nr 5.
- SUCHOŃ A., *Ramy prawne funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych a rozwój obszarów wiejskich i unowocześnianie rolnictwa*, w: *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w unowocześnianiu rolnictwa i obszarów wiejskich*, red. R. Marks-Bielska, R. Kisiel, Olsztyn 2013.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielczość wiejska w Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii*, „Roczniki Naukowe” 15, 2013, z. 2.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielnie jako istotne podmioty funkcjonujące na rynku mleka – zagadnienia prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2013, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielnie w rolnictwie i na terenach wiejskich we Włoszech*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2013, nr 4.
- SUCHOŃ A., *W kwestii nowego modelu spółdzielczości rolniczej – wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- SUCHOŃ A., *Z prawnej problematyki finansowania działalności rolniczej prowadzonej na dzierżawionych gruntach rolnych*, w: *Wybrane problemy prawa materialnego i procesowego. Teoria i praktyka*, t. 1, red. K. Knoppek, J. Mucha, Poznań 2013.
- SUCHOŃ A., *Zasady organizacji i funkcjonowania spółdzielni socjalnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w świetle regulacji prawnych*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, nr 3(29).
- SUCHOŃ A., *Zbieranie, transport i magazynowanie odpadów jako elementy systemu logistycznego gospodarowania odpadami – zagadnienia prawne*, „Logistyka” 2013, nr 6.
- SUCHOŃ A., BAUM R., *Lease of Agricultural Land as an Instrument of Structural Changes in Agriculture in the Context of the Theory of Institutional Economics*, „Acta Scientiarum Polonorum Economica” 2013, nr 4.

- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A., *Koniec z surową karą bez winy*, „Prawnik. Gazeta Prawna” nr 127 z 3 lipca 2013 r.
- ŚWIDERSKI K., *Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1 (12).
- TROJANOWSKI Z., *Prawne pojęcie producenta rolnego według ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności w świetle orzecznictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- WOJCIECHOWSKI P., *Potrzeba reformy organów urzędowej kontroli żywności*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2013, nr 4.
- WOJCIECHOWSKI P., *Prawne i podatkowe aspekty przekazywania darowizn żywności przez producentów żywności na cele społeczne*, „Food Lex” 2013, nr 4.
- WOJCIECHOWSKI P., *Rolnik jako podmiot działający na rynku spożywczym*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013.
- WOJCIECHOWSKI P., *Skutki prawne przekroczenia daty minimalnej trwałości i terminu przydatności do spożycia*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2013, nr 3.
- WOJCIECHOWSKI P., *Wprowadzanie do obrotu żywności GMO*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności” 2013, nr 1.
- WOJCIECHOWSKI P., *Zwroty środków spożywczych – ekspertyza*, „Przegląd Mleczarski” 2013, nr 9.

III. Przegląd orzecznictwa

- KREMER E., opr., *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących stosunków rolnych w 2012 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., opr., *Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- SOKOŁOWSKI Ł., opr., *Wyrok Trybunału z 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-401/11 – Blanka Soukupová przeciwko Ministerstwu Rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).

IV. Przegląd piśmiennictwa

- BŁĄŻEJEWSKA K., opr., *Revue de Droit Rural*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- BUDZINOWSKI R., rec., *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, a cura di Mariarita D’Addezio, Milano, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- LEŚKIEWICZ K., opr., *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).

- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Polska bibliografia prawnorolna za 2012 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- MARCINKOWSKI M., opr., *Agrar- und Umweltrecht*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- RÓŻAŃSKI K., opr., *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).

V. Varia

- BUDZINOWSKI R., MARCINKOWSKI M., *Niemiecko-polska konferencja „Das vergleichende Agrarrecht als Erkenntnisquelle”*, Getynga, 26-27 kwietnia 2013 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12).
- LEŚKIEWICZ K., *Sprawozdanie z drugiej edycji kursu „Global Food Law and Quality”*, Viterbo, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12)

Opracowanie: DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO

PPR Nr 1 (14) – 2014, 325-331
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.21